

Un tournant... sans horizon

Christophe Ramaux et Henri Sterdyniak

Le 23 octobre 2024

www.atterres.org

Le budget 2025¹ marque la fin d'une ambition, celle d'Emmanuel Macron, de transformer la France en une start-up nation selon des normes libérales, en baissant les impôts sur les plus riches et les entreprises (qui souvent leur appartiennent) et en flexibilisant le droit du travail. Les résultats de cette politique dite de l'offre ne sont pas au rendez-vous. L'investissement des entreprises a rebondi à la sortie du covid mais il s'est contracté en 2024². L'emploi a augmenté malgré la faiblesse de la croissance du PIB, du fait du développement d'emplois mal rémunérés, dont ceux des auto entrepreneurs, et de l'essor de l'apprentissage ; la ré industrialisation et la décarbonation n'ont été qu'esquissées. Surtout, les Français ont eu l'impression que Macron ne gouvernait que pour la classe dominante, de sorte que le rejet a été massif, même s'ils se sont davantage tournés vers l'extrême droite que vers la gauche. Les marchés financiers et les contraintes européennes ont contribué à siffler la fin d'une période où le président de la République pouvait augmenter les dépenses – à l'occasion du covid puis du pic d'inflation – mais en réduisant simultanément les impôts, sans se soucier de l'équilibre financier. Le budget 2025 vise à réduire le déficit public et à stopper la montée de la dette. C'est une ambition peu porteuse : elle n'est pas inscrite dans un projet mobilisateur qui se proposerait de faire bifurquer notre pays vers un horizon alliant justice sociale, amélioration des conditions de vie, réindustrialisation et relocalisation, amélioration des services publics et rupture écologique.

Le déficit public a en premier lieu été creusé par la politique inconsidérée de baisse des impôts et, en second lieu par une activité atone, qui a elle aussi alimenté la compression des recettes.

La dette résultante est, sous la pression des marchés financiers, des agences de notation et de Bruxelles, de nouveau utilisée comme argument pour justifier une forte réduction des dépenses publiques et sociales³. Une politique restrictive de l'ordre de 2 points de PIB comme annoncé par le gouvernement Barnier se traduirait par une stagnation de l'activité, d'où une hausse du chômage mais aussi une contraction des rentrées fiscales. Cette spirale dépressive doit être évitée.

Une croissance médiocre

De 2017 à 2024, la croissance n'a été que de 6,2 %, soit 0,85 % par an. Durant cette période, l'emploi a augmenté de 9,25 %, soit 1,3 % par an, ce qui marque une baisse de la productivité du travail. De nombreux emplois créés sont des emplois mal rémunérés : il n'y a pas eu de montée en gamme de l'emploi, mais hausse de l'apprentissage et du nombre de micro-entrepreneurs.

L'indice de production industrielle a baissé de 4 % de Juin 2017 à juin 2024 ; globalement, il n'y a pas eu de réindustrialisation. Pourtant, l'État a réduit de 38 Mds les impôts sur les entreprises.

Des finances publiques mal maîtrisées ?

De 2017 à 2024, le solde public s'est dégradé de 2,7 points dont 2,5 points peuvent être attribués à la baisse des impôts, 0,4 point à la hausse des charges d'intérêt ; le ratio des dépenses publiques

¹ Nous commentons ici le Projet de loi de finances (PLF) 2025 et le Projet de loi de financement de la Sécurité sociale (PLFSS) 2025.

² L'investissement des entreprises se réduira de 1,7 % en 2024 selon les dernières prévisions de l'Insee (cf. Note de conjoncture d'octobre 2024 : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/8268529>).

³ Voir la note des Économistes Atterrés : « [La dette, un prétexte pour prôner la baisse des dépenses publiques \(ou le retour du fétichisme budgétaire\)](#) », Août 2024.

primaires (c'est-à-dire hors charges d'intérêt) étant resté stable. Sur la période, les dépenses publiques n'ont progressé que de 0,85 % l'an (en volume), soit au même taux que le PIB.

Sur 2022-24, c'est la chute des recettes fiscales (2,2 points du PIB) qui explique le creusement du solde public de 1,3 point. Si la part des intérêts a augmenté de 0,2 point, la part des dépenses publiques primaires a, elle, baissé de 0,9 point.

Tableau 1. Évolutions des ratios de dépenses publiques.

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024*	2025*
TPO	45,3	44,9	44,0	44,3	44,2	45,0	43,2	42,8	43,6
Dépenses publiques	56,4	54,9	53,9	61,2	58,5	57,5	56,4	56,8	56,4
<i>dont charges d'intérêt</i>	1,7	1,7	1,5	1,3	1,4	1,9	1,9	2,1	2,3
Solde public	-3,4	-2,3	-2,4	-8,9	-6,6	-4,8	-5,5	-6,1	-5,0

*Selon les prévisions du PLF 2025

Tableau 2. Soldes des administrations publiques

	2023	2024*	2025*
État et Odac	-5,5	-5,4	-4,8
Collectivités locales	-0,4	-0,7	-0,7
Adm. de Sécurité sociale	0,4	0,0	0,2
Solde public	-5,5	-6,1	-5,2

*Selon les prévisions du PLF 2025

Dans le programme de stabilité d'avril 2023, le déficit devait être réduit à 4,9 % en 2023, puis 4,4 % en 2024. Dans celui présenté en avril 2024, le déficit devait être de 5,1 % en 2024. La dérive en 2024 est donc de l'ordre de 50 Mds par rapport à avril 2023. Elle est d'autant plus préoccupante que les mesures liées à la crise covid, au Plan de relance et au choc inflationniste devaient passer d'un coût de 54 Mds en 2022 à 33 en 2023 et 10 en 2024.

La baisse de 0,4 point du taux de prélèvements obligatoires (TPO) en 2024 n'était pas prévue. Elle serait due, selon Bercy, à de faibles rentrées de l'impôt sur les sociétés (pour 14 Mds), de l'impôt sur le revenu (pour 5 Mds), de la TVA (pour 5 Mds). Bercy aurait trop prolongé la hausse des rentrées de l'IS de 2021-22, il n'aurait pas vu qu'une croissance portée par l'investissement et les exportations ne se traduisait pas par de la TVA, que la hausse du SMIC par rapport au salaire moyen allait augmenter les exonérations de cotisations sociales, qu'une partie des hausses de revenus de ménages (les revenus financiers) rapportait peu en IS, que la baisse des transactions immobilières allait peser sur les droits de mutation. Du côté des dépenses, Bercy n'aurait pas prévu la hausse des dépenses des collectivités locales liées à l'approche des municipales de 2026 ; il n'aurait pas tenu compte de l'effet des indexations des retraites et autres prestations qui compensaient les pertes de pouvoir d'achat de 2023. Bercy aurait mal intégré qu'une croissance de l'emploi portée par les bas-salaires, les micro-entrepreneurs et l'apprentissage rapporte peu en cotisations sociales, mais est coûteuse en subventions. Durant l'année 2024, les élections européennes, puis la dissolution, l'absence de gouvernement ont fait que les mesures restrictives annoncées en matière de dépenses n'ont guère eu d'effet.

Quel solde public, quelle dette ?

En 2024, l'inflation a fortement ralenti en France, mais les salaires n'ont pas encore rattrapé les pertes de pouvoir d'achat de 2012-2013, la France n'est pas en surchauffe. La France devrait avoir en 2024 un solde extérieur courant à peu près équilibré, lié à une baisse des importations de 1,6 % (avec la baisse des prix de l'énergie et l'atonie de la demande interne) et à un léger regain des exportations (+2 %). Les entreprises font un profit abondant de sorte que même après le paiement d'importants dividendes, elles n'ont pas de besoins de financement. Mais les ménages conservent un taux d'épargne financière important, (7,8 % contre 4,0 % en 2017) de sorte que le déficit public devrait être égal à l'épargne des ménages⁴. Le paradoxe est que les prêteurs veulent détenir un montant important d'actifs financiers sans risque, donc de dette publique, tandis qu'ils estiment que la dette publique est trop importante. La France est censée devoir réduire son déficit public alors même que celui-ci n'engendre aucun déséquilibre macroéconomique et que cette réduction se traduira par une baisse de l'activité.

Le gouvernement annonce un effort budgétaire de 2 points de PIB en 2025. En réalité, celui-ci serait de 1,3 point de PIB, soit 0,8 point de hausse d'impôts et 0,5 point de baisse des dépenses primaires (tableau 1). Mais il sous-estime les effets de ce tournant austéritaire sur l'activité, en tablant sur une croissance maintenue à 1,1 % en 2025, et sous-estime simultanément les effets de cette contraction de l'activité sur les rentrées fiscales. Avec un multiplicateur de 0,7, on peut estimer que le budget proposé aurait un impact négatif de l'ordre de 1 point sur le PIB, ce qui creuserait le déficit de 0,5 point de PIB, qui se situerait donc plutôt à 5,5 % et non à 5 % comme prévu par le gouvernement⁵.

L'écart de taux avec l'Allemagne sur les titres publics à 10 ans, qui était de 0,5 point avant la dissolution, est passé à 0,8 point avant de redescendre à 0,7 point à l'heure où ces lignes sont écrites. En fait le risque que la France fasse défaut sur sa dette est nul, mais cela n'empêche pas la France, à l'instar des autres pays, d'être sous le contrôle étroit des marchés financiers et de leur idéologie.

En 2024, la France devrait afficher un déficit public de 6,1 % du PIB, soit un déficit primaire (hors charges d'intérêt) de 4 %. Selon les nouvelles règles budgétaires européennes :

- Chaque pays dont le déficit public dépasse 3 % du PIB est placé en procédure de déficit excessif (PDE) et doit réduire son déficit « structurel » (hors effet de la situation conjoncturelle) d'au moins 0,5 point de PIB, chaque année.
- Chaque pays dont la dette publique dépasse 60 % du PIB doit négocier avec la Commission un plan d'ajustement de quatre ans, prolongé à sept ans si le pays présente un programme satisfaisant de réformes. Ce plan comporte un engagement sur l'évolution de ses dépenses publiques primaires nettes (hors charges d'intérêts et dépenses d'indemnisation du chômage).
- À l'issue de ce processus, le ratio de dette doit baisser d'un point par an, ce qui nécessite un excédent du solde primaire d'un point de PIB (soit un déficit de 1,5 % du PIB, si la dette est de l'ordre de 100 % du PIB et le taux d'intérêt nominal de 3 %). Pour la France, cela impliquerait un

⁴ Ainsi, selon les comptes trimestriels de l'INSEE, au premier semestre 2024, l'épargne financière des ménages aurait été de 72 Mds, la capacité des entreprises de 5 Mds, le déficit public de 84 Mds, le déficit extérieur de 6 Mds.

⁵ L'OFCE estime que le PLF provoquera une contraction du PIB de 0,8 point, de sorte que le déficit serait de 5,3 % en 2025.

effort de 5 points de PIB, 150 Mds au total, soit de 1,25 point de PIB par an pendant quatre ans, ou de 0,7 point si la période d'ajustement est prolongée à sept ans (ce que le gouvernement suppose explicitement).

A ces 5 points de PIB, il faudrait ajouter les dépenses rendues nécessaires pour la transition écologique, au moins 2 points de PIB. Celles-ci devraient donc impérieusement être financées par des recettes comme la taxation des émissions de gaz à effet de serre.

Une telle réduction (5 % de baisse des dépenses et 5% de hausse des recettes, par exemple) ne pourrait se faire par une accumulation de mesures ponctuelles, d'autant que celles-ci remettraient en cause notre modèle social. C'est un programme d'ensemble qui devrait être démocratiquement élaboré. Il serait non viable s'il ne comportait pas des mesures visant à réduire le taux d'épargne des ménages, donc frappant les ménages les plus fortunés qui ont un fort taux d'épargne (par exemple, les propriétaires de leur logement, ayant fini de payer leur crédit).

Quatre éléments doivent être pris en compte :

1. Le déficit public français prévu pour 2024, bien qu'élevé par rapport à la moyenne de la zone euro (3,0 % du PIB) et par rapport au Royaume-Uni (4,8 % annoncés), est égal à celui du Japon (6,0 %) et nettement inférieur à celui des États-Unis (7,5 %).
2. La dette publique française, 112 % du PIB, est supérieure à celle de la zone euro (90 % du PIB), légèrement supérieure à celle du Royaume-Uni (103 % du PIB), mais bien en dessous de celle des États-Unis (125 % du PIB) et plus encore du Japon (plus de 248 % du PIB).
3. Les administrations publiques françaises possèdent des actifs physiques et financiers supérieurs à leur passif, à hauteur de 28 % du PIB (fin 2022 – dernières données disponibles). On ne lègue pas « une dette à nos enfants » : certains d'entre eux recevront des titres d'emprunts publics dans leur couffin et globalement les enfants recevront plus d'actifs publics que de dette publique.
4. Enfin, en 2024, le taux d'intérêt moyen supporté par la dette publique sera de 1,9 %, bien inférieur au taux de croissance tendancielle du PIB en valeur, d'environ 3,2 % (1,2 % de croissance en volume et 2 % d'inflation). Le taux d'intérêt nominal a augmenté avec la crise d'inflation et la hausse en réponse du taux des banques centrales. Actuellement (octobre 2024) la France s'endette à environ 3 %⁶ pour les titres à 10 ans. Mais la crise d'inflation étant jugulée, ce taux ne devrait pas dépasser le taux de croissance en valeur, de sorte que le poids des intérêts s'il va un peu augmenter demeurera sous contrôle.

Le tournant de 2025

Du fait de la dérive du déficit en 2024 et de la pression de l'UE et des marchés financiers, le gouvernement s'estime obligé à pratiquer une politique budgétaire restrictive à partir de 2025.

Pour les tenants de la doxa économique, cette consolidation doit se faire uniquement par la baisse des dépenses publiques, toute hausse des impôts serait contreproductive, décourageant les personnes de travailler, induisant des pertes de compétitivité et d'attractivité. C'est oublier que les dépenses publiques sont précieuses pour satisfaire des besoins sociaux (les services publics et la

⁶ Ce 22 octobre, l'Allemagne s'endette à 2,30%, les Pays-Bas à 2,56 %, l'Irlande à 2,65%, la Finlande à 2,72%, le Portugal à 2,74 %, l'Autriche à 2,76%, la Belgique à 2,88%, l'Espagne à 3,01%, la France à 3,04%, la Grèce à 3,17%, l'Italie à 3,53%.

protection sociale) et qu'elles soutiennent massivement l'activité y compris du privé. S'il est nécessaire de bien les gérer, une fois qu'elles ont été décidées, il est logique de lever les impôts et cotisations nécessaires pour les financer.

Tableau 3 : Le PLF/PLFFSS 2025

	Dépenses	Recettes	Transferts entre administrations
Modération des dépenses publiques	-21,5/11,5		
<i>Politiques de l'emploi</i>	-2,1		
<i>Aides au développement</i>	-1,3		
<i>Aides aux entreprises</i>	-2,4		
<i>Aides écologiques</i>	-1,9		
RSA	-0,8		
-2200 ETP	-0,1		
<i>Efforts d'optimisation</i>	-6,1		
Contributions hauts revenus		2	
Accises, TVA énergie, abonnements		6	
Loueurs meublés		0,2	
TVA chaudière à gaz		0,2	
Malus automobile		0,6	
Suppression exonération apprentis		1,0	
Niche expatriés		0,3	
Contributions grandes entreprises		8,0	
Crédits d'impôt investissement vert		-0,3	
Hausses dividendes EDF		2,0	
Rachats d'action		0,2	
Fret maritime		0,5	
Verdissement fiscalité par amendement		1,5	
Baisse des transferts aux collectivités sociales.			5
Report de l'indexation des retraites	-3,6		
Assurance-chômage	-0,4		
ONDAM	-3,8		
Hausse des cotisations CNRACL			2,3
Réduction allègements de cotisations sociales		4,0	
TOTAL	19,3*	25,2	

*Nous n'avons retenu que 11,5 sur les 21,5 Mds de modération des dépenses publiques en considérant que 10 avaient déjà été engagés en 2024.

Par ailleurs, l'opposition entre dépenses et prélèvements obligatoires est en partie factice : la baisse des retraites (ou leur non-revalorisation) frappe les retraités comme une hausse de la CSG qu'ils paient ; la baisse des remboursements santé se traduira par une hausse des primes aux complémentaires santé, etc.

Michel Barnier prétend réduire le déficit public de 60 Mds, dont 1/3 en hausses d'impôts (20 Mds) et 2/3 en Mds de baisses des dépenses (40 Mds) Ces chiffres sont contestables puisque sont comptées comme baisses des dépenses des suppressions de niches fiscales ou d'exonérations de cotisations sociales qui sont en fait des hausses d'impôts et que la baisse des dépenses n'est pas évaluée par rapport aux dépenses de 2024, mais par rapport à des dépenses « tendancielle ».

Selon le tableau 1 (*supra*), basé sur des chiffres macroéconomiques, la hausse des recettes serait en réalité de 0,8 point de PIB (24 Mds) et la baisse des dépenses primaires de 0,5 point de PIB (15 Mds). Selon le tableau 3, basé sur les mesures nouvelles annoncées, la baisse des dépenses serait de 19 Mds, la hausse des recettes serait de 25 Mds, soit 44 Mds au total.

Du côté des dépenses publiques, l'austérité

En sus des hausses de recettes, le gouvernement prévoit de réduire les dépenses publiques. Il use et abuse pour ce faire d'arguments aussi surannés que fallacieux. « La France consacre 57 % de son PIB pour la dépense publique », elle est la « championne du monde » en l'espèce, etc. C'est oublier que la dépense publique n'est pas une part du PIB. En fait moins d'un quart de cette dépense sert à payer les services publics, dont principalement les salaires des fonctionnaires. Ces salaires ne représentent que 12 % du PIB, une part stable depuis le début des années 1980 (en y intégrant les cotisations sociales qui ont eu tendance à augmenter), alors qu'un pays riche devrait consacrer plus de ressources pour l'éducation, la santé... Les trois quarts de la dépense publique alimentent directement les ressources et l'activité du privé avec notamment les prestations et transferts sociaux (hors services publics) (710 Mds en 2023 avec les retraites – la moitié – les allocations familiales et chômage, les minima sociaux, les allocations logement, les médicaments et consultations libérales remboursés...), les subventions et transferts aux ménages et aux entreprises (210 Mds), l'investissement public (121 Mds de commandes aux entreprises du BTP notamment)⁷, etc. Dans certains pays la dépense publique est moins élevée mais c'est surtout que certaines fonctions sont prises en charge par le privé, ce qui est souvent plus inégalitaire et plus coûteux. Les prestations sociales essentiellement publiques équivalent à 34 % du PIB en France... elles sont moins généreuses et protectrices aux États-Unis où elles s'élèvent néanmoins à 31 % une fois prises en compte les prestations privées (selon l'OCDE).

Le gouvernement opte pour l'austérité côté dépense publique. C'est oublier que celle-ci soutient l'activité à la fois publique (un fonctionnaire est productif, son emploi augmente le PIB) mais aussi privée puisque les 3/4 de la dépense publique (les retraités qui font leurs courses, les commandes des collectivités locales pour le BTP...) soutiennent les débouchés du privé. En 2023, la croissance a été de 1,1% et il en sera de même en 2024 selon la dernière [note de conjoncture](#) de l'Insee. C'est grâce à la dépense publique que la croissance française n'a pas été plus piteuse

⁷ Preuves, parmi d'autres, que la dépense publique n'est aucunement une « part du PIB » (voir (voir [C. Ramaux](#), 2022), elle intègre des doubles comptes (les cotisations des administrations sont comptabilisées une fois en salaires versés aux fonctionnaires et une autre fois en prestations sociales qu'elles financent) et les consommations intermédiaires (159 Mds en 2023) - soit des achats auprès du privé (gommes et crayons, électricité, carburant pour les véhicules des collectivités locales, etc.) – alors que ces consommations intermédiaires ne sont pas comptabilisées dans le PIB, etc..

encore. En 2024, la consommation des ménages (3/4 des débouchés) n'augmente que de 0,7 % contre 1,5 % pour des dépenses des services publics. Côté investissement (1/4 des débouchés), on constate une baisse pour les entreprises (-1,7 %) et pour les ménages (-5,9 % après -8,2 % en 2023, c'est la chute de l'immobilier), mais soutien de l'investissement public (+2,1 % après +7,1 % en 2023).

Comprimer les dépenses risque de plonger le pays en récession, ce qui rendra d'autant plus difficile la réduction des déficits. Où sont les leçons du tournant austéritaire européen de 2012-2013 ? L'Allemagne est déjà en récession depuis 2023 (l'évolution de son PIB a été de -0,3% en 2023 et serait de -0,1% en 2024), en raison notamment de son « frein à la dette » (sa constitution stipule que son déficit structurel ne doit pas excéder 0,35 % de son PIB) qui l'empêche de soutenir son activité : faut-il la suivre ?

Il faut prendre la mesure des dégâts qu'occasionnera la compression de la dépense publique. Outre la compression des retraites et des dépenses de santé (*cf. infra*), le PLF prévoit notamment :

- 4 000 suppressions de postes d'enseignants notamment dans le primaire, au nom de la baisse de la natalité. Mais ne fallait-il pas profiter de cette (regrettable) nouvelle pour réduire les effectifs par classe, sachant que, dans le primaire, la France compte parmi les pays où cet effectif est élevé, et que la réduction de ces effectifs est l'un des meilleurs moyens de lutter contre l'échec scolaire, relever le niveau, lutter contre les inégalités sociales...
- 5 Mds d'économies au détriment des collectivités locales, alors que la dette de celles-ci est limitée et qu'elles assurent près des 3/4 de l'investissement public, notamment au bénéfice du BTP (construction d'écoles, de routes, subventions au ferroviaire...) qui en a bien besoin compte tenu de la chute de l'immobilier ces dernières années.
- Une réduction des emplois pour France Travail (500 postes supprimés) contradictoire avec la volonté affichée d'encourager l'accompagnement des chômeurs (dont les bénéficiaires du RSA) vers l'emploi.
- Une réduction des aides écologiques (à hauteur de 2 Mds) aux antipodes des besoins requis pour accélérer (et non freiner) la rénovation thermique des bâtiments...
- 6 milliards sont indiqués comme effort d'optimisation, sans que leur contenu soit précisé.

Du côté des recettes : le grand tournant⁸

Depuis 2017, les gouvernements successifs ont réduit les impôts et cotisations sociales. On peut les estimer à 71 Mds (soit l'équivalent de 2,7 % du PIB). Soit, 38 Mds pour les entreprises : réduction de 33 % à 25 % du taux de l'impôt sur les sociétés (donc un manque à gagner pour les finances publiques de 18 Mds) ; baisse des impôts de production⁹ (15 Mds) ; extension du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE, 5 Mds) avant son remplacement par un allègement de cotisations sociales. Et 33 Mds pour les ménages : création du prélèvement forfaitaire unique (PFU) et remplacement de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) par l'impôt sur la fortune immobilière (IFI, 5 Mds) ; baisse de l'impôt sur le revenu (5 Mds) ; défiscalisation et baisse des cotisations sociales sur les heures supplémentaires (4 Mds) ; suppression de la taxe d'habitation (16 Mds) ; suppression de la redevance pour l'audiovisuel public (3 Mds). Au total, le

⁸ Nous n'intégrons pas ici les hausses de recettes que la commission des finances avait votées.

⁹ Il reste 5 milliards de CVAE que le gouvernement s'est engagé à réduire mais qu'il a reportés dans le cadre du PLF

taux de prélèvements obligatoires (TPO) a ainsi diminué de 45,3 % en 2017 à 43,2 % en 2023, puis 42,8 % en 2024 (-2,5 points de PIB depuis 2017),

Ces baisses d'impôts, alors que la France avait déjà un déficit public élevé, allaient à l'encontre de nos engagements européens, mais surtout elles ont contribué à creuser les inégalités¹⁰ et à étouffer la croissance en encourageant l'épargne des plus riches et des grandes entreprises au détriment de la consommation. Au-delà du pic lié au confinement en 2020, le taux d'épargne financier des ménages est passé de 4 % de leur revenu en 2017 à 7,8 % au premier semestre 2024, soit une hausse de 3,8 points, et donc un défaut de dépenses et de débouchés pour les entreprises de l'ordre de 69 Mds (en 2024 par rapport au taux de 2017).

Les baisses d'impôt étaient justifiées, dans la rhétorique gouvernementale, par la courbe de Laffer (« trop d'impôts tue l'impôt », une hausse du taux d'imposition est plus qu'annulée par une désincitation à l'activité, sa baisse devait stimuler l'activité au point qu'elle devait augmenter *ex post* les recettes) et par la théorie du ruissellement (la hausse des profits entraînera une hausse de l'activité qui profitera à tous dont les plus pauvres). Son objectif inavoué était surtout d'« affamer la bête » : la réduction des impôts en creusant le déficit obligera à réduire les dépenses, ce qui permettra de privatiser les services publics, la couverture santé et les retraites (au bénéfice des assurances et fonds de pension), c'est cette stratégie qu'ont poursuivie avec obstination Bruno Le Maire et Emmanuel Macron.

En fait, face à l'ampleur du déficit et à son creusement clairement imputable en premier lieu à la réduction des recettes, un gouvernement de droite conduit par un Premier ministre de droite est amené à mettre fin au « tabou » de la non-augmentation des impôts, y compris pour les entreprises et les plus riches. L'inflexion est notoire et marque un tournant, même si le gouvernement s'en défend en stipulant que les deux contributions qu'il envisage sont « temporaires » et « exceptionnelles », ce qui est étrange puisque l'amélioration du solde public doit être permanente.

Le budget introduit une contribution différentielle sur les hauts revenus. Les contribuables qui paient déjà la CEHR (contribution exceptionnelle sur les hauts revenus, dont le revenu est supérieur à 250 000 euros pour les célibataires, 500 000 euros pour un couple), mais dont le taux d'imposition est inférieur à 20 % de leur revenu fiscal de référence devront payer une contribution supplémentaire pour atteindre ces 20 %. Cette contribution est supposée rapporter 2 Mds. Elle ne s'appliquera pratiquement qu'à des contribuables n'ayant que des revenus financiers (taxés à 12,8 %). Il n'est pas certain qu'elle rapportera les 2 Mds annoncés. Elle ne remplace pas des mesures qui auraient été autrement plus efficaces comme supprimer le prélèvement forfaitaire unique (PFU) ou du moins le faire passer de 30 à 40 %. Surtout, elle ne s'attaque pas à l'optimisation fiscale des plus riches qui consiste à accumuler des plus-values dans une société holding, puis à les transmettre, sans taxation, par donation ou succession¹¹. Par exemple, en partant de l'hypothèse que les importants actifs financiers rapportent au moins 4 %, il aurait fallu introduire une taxe de 2 % sur eux (dont l'impôt sur le revenu effectivement payé aurait été déductible)

¹⁰ Voir, en particulier, IPP (2022), [Effets redistributifs des mesures socio-fiscales du quinquennat 2017-2022 à destination des ménages](#), Mars.

¹¹ Sans parler de la non-imposition des loyers implicites.

Le PLF introduit pour 2 ans une contribution exceptionnelle sur le profit des grandes entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 1 Md : leur taux d'IS serait porté de 25 % à 30,15 % et à 35,3 % pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 3 Mds. Notons cependant que cette contribution serait divisée par deux dès l'an prochain puis s'annulerait dans deux ans. La France avait fait baisser son taux de l'IS de 33,3% à 25%, participant ainsi à un désarmement fiscal généralisé ; cependant l'Allemagne (avec un taux à 30 %) et le Japon (avec un taux à 31,7%) ont résisté. Outre cette baisse, le problème de l'optimisation fiscale des grands groupes demeure, l'accord à l'OCDE d'une taxation minimale à 15 % n'ayant guère eu d'effet ; la France pourrait être pionnière en faisant passer cette taxation minimale à 25 %.

Le PLF introduit une taxe temporaire (9 % cette année pour 0,5 Mds, 5,5 % ensuite) sur les profits des sociétés de transport maritime, qui bénéficient d'une niche fiscale injustifiable (la taxation au tonnage) ; cette taxe ne devrait pas exonérer le gouvernement français de se battre au niveau de l'UE et de l'OCDE pour ramener cette branche dans le statut commun.

Autre mesure empruntée au programme de la gauche, le PLF introduit une taxe au taux de 8 % sur les rachats de ses actions par une société (30 Mds pour les sociétés du CAC40 en 2023). Ce rachat permettant aux actionnaires d'échapper à la taxation, le taux devrait être plus près de 30 %. Mais la grande entourloupe est que la taxe serait calculée sur la valeur vénale (au moment de son achat) de l'action, et non sur sa valeur boursière, ni sur le coût effectif de l'opération. Aussi, cette taxe ne devrait rapporter que 0,2 Md.

La baisse de la CVAE, votée dans le PLF 2024, est reportée de trois ans. Il est dommage que disparaisse cet impôt qui taxe à la fois le travail et le capital, et qui contrairement aux cotisations employeurs pèse autant sur les secteurs capitalistiques que sur les autres.

Du côté de l'écologie

Le gouvernement prétend avoir le plus grand souci de transformation écologique. Mais les mesures prises dans le PLF ne sont pas à la hauteur de cette ambition et sont peu cohérentes.

Compte tenu de la baisse du prix de l'électricité sur les marchés de gros, le gouvernement prévoit que l'accise qui était de 32 euros le mégawattheure avant la crise inflationniste, mais est de 21 euros maintenant pourrait passer à 50 euros, ce qui serait compatible avec une baisse du prix de 9 % pour les abonnés au tarif réglementé (environ 60 % des ménages et en fait près de 80 % compte tenu des autres tarifs qui sont indexés sur celui-ci) et rapporterait 5 Mds d'euros au budget. Mais il est contreproductif de taxer une énergie décarbonée quand l'objectif est d'inciter à l'électrification. De même, prélever en plus 2 Mds sur EDF est peu compatible avec le programme d'investissement de cette entreprise. La ministre de l'écologie souhaite que le gaz soit taxé en parallèle, mais cela ne figure pas dans le projet de budget. Par contre, l'installation de chaudière à gaz ne bénéficiera plus de la TVA à taux réduit.

Du côté des automobiles, le malus (qui taxe l'achat d'un véhicule polluant) est renforcé et le bonus (qui favorise l'achat d'un véhicule peu polluant) réduit (pour 0,6 Md). Par contre, le gouvernement renonce à la hausse, figurant dans le PLF 2024, de la taxation du gazole non routier utilisé dans l'agriculture. Enfin, le gouvernement espère que 1,5 Md de fiscalité écologique sera ajouté par amendements parlementaires, en particulier la taxation des billets d'avion.

Une hausse générale de la taxation des émissions des gaz à effet de serre et des activités polluantes n'est plus à l'ordre du jour.

Du côté des cotisations sociales

Les exonérations générales de cotisations sociales employeurs représentent 80 Mds en 2024. Elles sont le cumul de trois dispositifs : un dispositif d'exonération « bas salaires » de 32,34 % au SMIC qui baisse linéairement jusqu'à 1,6 SMIC, une bande « maladie » de 6 points jusqu'à 2,5 SMIC, une bande « famille » de 1,8 point jusqu'à 3,5 SMIC. Nous avons maintes fois critiqué ces exonérations : elles incitent les entreprises à créer des emplois au SMIC, souvent à temps partiel, sans perspective d'évolution ; elles favorisent les entreprises à bas salaires ; elles induisent des effets de seuil... Un rapport commandé à [Antoine Bozio et Etienne Wasmer](#) (avril 2024) préconisait d'en modifier l'échelle à coût constant, prétendant ainsi inciter les entreprises à augmenter plus facilement leurs employés au SMIC, à créer des emplois un peu mieux rémunérés et à augmenter le nombre d'emplois de 30 000 : il était permis d'être sceptique sur l'impact que pouvait avoir un changement cosmétique de l'échelle des exonérations. En fait, le gouvernement a choisi une réforme différente, qui réduira de 5 Mds le montant des exonérations (soit de 6%) : les exonérations iront de 36,14% au niveau du SMIC (soit 4 points d'exonération de moins) à 0 pour 3 SMIC selon une fonction convexe, cette formation complexe permettant d'éviter les effets de seuil et de réduire un peu la pente des exonérations au-dessus du SMIC. Nous restons sceptiques sur les effets favorables de cette réforme sur les hausses de salaires. Reste ce point marquant : de même qu'un Premier ministre de droite est contraint à l'épreuve d'augmenter les impôts sur les plus riches, il est conduit à réduire les exonérations de cotisations sociales, soit une inflexion notoire et heureuse... même si elle est bien trop limitée dans son ampleur.

Les rémunérations des apprentis seront désormais soumises à la CRDS-CSG et aux cotisations salariés sur la part qui dépasse 50 % du SMIC. Les exonérations de cotisations pour les jeunes entreprises innovantes ou en croissance seraient supprimées. L'ensemble rapporterait 1 milliard aux finances publiques. C'est peu, comparé aux quelques 20 Mds d'exonérations de cotisations (hors exonérations générales de cotisations employeurs) et d'exemptions d'assiette¹². C'est peu par rapport aux 20 Mds de subventions dont bénéficie l'apprentissage.

Un PLFSS sans ambition

Outre la refonte des exonérations de cotisations sociales employeurs et la hausse des cotisations à la CNRACL, le PLFSS comprend des mesures de réduction des dépenses de santé et le report de la revalorisation des retraites. Aucune mesure forte n'est annoncée pour lutter contre la pauvreté alors que le taux de pauvreté a augmenté sous Macron : de 13,8 % en 2017 à 14,4 % en 2022.

Les hôpitaux, les EHPAD, les crèches, l'aide sociale à l'enfance souffrent de problèmes d'effectifs et d'attractivité (donc de salaires et de conditions de travail). Ceux-ci ne sont pas pris en compte dans le PLFSS. Au contraire, le PLF prévoit une baisse de 5 Mds des transferts que l'État verse aux collectivités locales en même temps qu'une hausse de 4 points du taux de cotisation à la

¹² Exonérations dont certaines grèvent de façon croissante les recettes servant à la Sécurité sociale en raison de la fin en 2019 de la règle qui imposait depuis 1994 que toute exonération était entièrement compensée à la Sécu par l'État.

Caisse nationale des retraites des agents des collectivités locales, CNRACL (2,3 Mds qui seront à la charge des collectivités locales et des hôpitaux). Le gouvernement escompte que leurs dépenses baisseront d'autant, ce qui n'est pas acquis et qui est contradictoire avec l'accent mis, dans le texte, sur les besoins sociaux à satisfaire.

L'ONDAM (l'objectif national des dépenses de l'assurance maladie) progresse de 2,8 %, soit comme le PIB en valeur ; cela sera acquis, selon le gouvernement, par 3,8 Mds d'économies par rapport à une prétendue évolution tendancielle : le taux de remboursement des consultations des médecins baissera de 70 % à 60 % (1,1 Md), ce qui se répercutera sur une hausse des tarifs des mutuelles ; le plafond du salaire pris en charge pour les indemnités journalières de congé maladie baissera de 1,8 à 1,4 SMIC, soit 0,6 Md, en grande partie pris en charge par les employeurs ; la maîtrise du prix des produits de santé rapporterait 1,2 Md, l'optimisation des achats à l'hôpital et dans les établissements médico-sociaux 0,7 Md ; enfin, 1,9 Md serait obtenu par le contrôle des prescriptions des médecins (ce qui provoque l'ire de leurs organisations), des dépenses de transports médicaux, dans le champ de la biologie, de la radiologie et de l'imagerie médicale, et de la lutte contre la fraude.

De janvier 2021 à janvier 2025, la hausse des prix devrait être de 13,8 %¹³. Durant cette période, le SMIC a été augmenté de 15,9 % (+1,8 % de pouvoir d'achat (pa)), le salaire moyen par tête de 12 % (-1,6% de pa), les prestations familiales de 12,6% (-1,1% de pa), les retraites du régime général de 11,6% (-2% de pa), celles de l'Agirc-Arrco de 13,2% (-0,6% de pa). Il n'y a pas eu de surindexation des retraites du régime général par rapport aux prix ou aux salaires.

Pourtant, le PLFSS 2025 prévoit un report de la hausse des retraites du régime général du 1^{er} janvier au 1^{er} juillet. De ce fait, et compte tenu du ralentissement de l'inflation, les retraités du régime général et du secteur public perdraient 1,1 % de pouvoir d'achat durant le premier semestre 2025, mais surtout la hausse des prix de novembre 2023 à mai 2024 ne serait jamais répercutée dans leurs pensions, de sorte que la perte serait durable. Le gain pour les finances publiques serait de 4 Mds.

Certains essayistes ont remis en cause le niveau de vie des retraités, accusés de cumuler fortes pensions, propriété de leur logement et avantages fiscaux. En fait selon le rapport du COR de juin 2024, la pension nette moyenne était de 63,4 % des revenus d'activité, le niveau de vie des retraités (y compris loyers imputés) était de 105 % de celui de l'ensemble de la population, celui des actifs (y compris chômeurs) de 107,6 %¹⁴. Les retraités ne sont pas favorisés en tant que tels par rapport aux actifs. Les défavorisés sont les enfants (dont le niveau de vie est inférieur de 10 % à celui de la moyenne de la population), c'est-à-dire en fait les familles avec enfants. Les favorisés sont les propriétaires de leur logement, dont le système fiscal ne taxe pas les loyers implicites et les personnes âgées des familles riches, qui détiennent un important patrimoine financier ou productif.

Du point de vue fiscal, les petites retraites ne supportent pas la CSG ou la supportent à un taux réduit, mais les bas salaires reçoivent la prime d'activité ; les autres retraités paient la CSG à un

¹³ Selon l'IPC, l'indice des prix calculé par l'INSEE mais de 15,9 % selon l'IPC, l'indice des prix harmonisé calculé par Eurostat.

¹⁴ L'écart actifs/retraités serait encore plus grand si on tenait compte des primes aux complémentaires santé, souvent prises en charge par l'entreprise pour les actifs.

taux un peu plus faible que celui des salariés (8,3 % contre 9,2 %), mais la CSG finance des prestations chômage dont ne bénéficient pas les retraités.

Reste pour 4,5 Mds la niche fiscale peu justifiable des frais professionnels de 10 % plafonnés dont bénéficient les retraités. Rappelons toutefois que les retraités ne peuvent frauder sur leur retraite, que les 10 % de frais professionnels pour les salariés sont surévalués (ils ne sont évalués qu'à hauteur de 1,75 % du salaire pour la CSG), que les salariés bénéficient de niches fiscales sur les revenus extra-salariaux. La niche « retraités » pourrait être supprimée, mais dans le cadre d'une revue générale des « niches fiscales » dont celles, nombreuses, qui bénéficient en premier lieu aux plus aisés. Surtout, il y a lieu de prendre en compte que les personnes âgées qui sont riches le sont, à l'instar des actifs, d'abord en raison de leur patrimoine. Si l'on souhaite réduire leurs avantages c'est donc d'abord par la taxation du patrimoine qu'il convient d'agir. Or le PLF ne prévoit aucune mesure en ce sens.

La réforme de l'assurance chômage annoncée en mai 2014 par Gabriel Attal devait réduire de 18 à 15 mois la durée maximale d'indemnisation du chômage pour les moins de 55 ans (de 27 à 15 mois pour les 55-57 ans). Pour ouvrir des droits, il aurait fallu de surcroît avoir travaillé 8 mois au cours des 20 derniers mois (au lieu de 6 mois durant les 24 dernier mois). Cette réforme aurait fortement augmenté le nombre de chômeurs non indemnisés (d'environ 300 000 selon Michaël Zemmour). Elle aurait rapporté 3,5 Mds à l'Unedic, qui est déjà excédentaire. Elle a été suspendue après le premier tour des législatives. Elle n'est pas incorporée dans le PLFSS 2025, mais sa menace plane toujours.

Le PLFSS ne prévoit pas le financement pour le « congé de naissance », annoncé par Macron en janvier 2024) qui prétendait améliorer l'indemnisation des congés parentaux durant 3 à 4 mois, permettant notamment d'inciter les pères à davantage interrompre leur activité). Aucune mesure n'est prévue pour lutter contre la baisse de la fécondité.

Dans son discours au Parlement, Michel Barnier avait évoqué l'Aide sociale unique, qui regrouperait et plafonnerait l'ensemble des aides dont bénéficie un ménage. C'est un projet à la fois mauvais et irréalisable. Ces aides sont très variées : RSA, Prime d'activité, Allocation logement, AF, CF, ASF, ASS, ASPA, AAH, APA, ASH, PCH, bourses, etc. avec des montants, des conditions, des bénéficiaires très différents. Une aide sociale *unique* devrait en tenir compte, de sorte qu'elle ne pourrait être unique. Certes, la logique du système pourrait être revue : le RSA est beaucoup trop faible, en particulier pour les familles avec enfants ; les bourses universitaires ne garantissent pas aux étudiants de pouvoir étudier sans travailler, etc. Mais cela suppose de dépenser plus et non d'unifier ces aides pour les raboter un peu plus.

Conclusion

Le budget 2025 marque un tournant. Un gouvernement de droite avec un Premier ministre de droite est contraint d'accepter : 1/ une hausse d'impôts, notamment de ceux sur les grandes entreprises et les plus riches ; 2/ une réduction des exonérations de cotisations sociales. Les mesures annoncées sont insuffisantes : leur ampleur est limitée et certaines sont présentées comme « temporaires » alors même que les déséquilibres qu'elles visent à résoudre sont structurels.

Reste qu'il y a bien un tournant qui atteste à sa façon de l'échec de la politique dite « de l'offre », en fait « au service du capital ». En augmentant les profits, cette politique devait à la fois relancer

l'investissement, l'activité, l'emploi, le pouvoir d'achat et la consommation, mais aussi permettre, grâce à ce dynamisme économique retrouvé, de réduire dette et déficit publics. Las, l'investissement des entreprises baissera en 2024 (-1,4 % selon l'Insee), la France est au bord d'une nouvelle récession et son déficit public s'est creusé ces deux dernières années.

Le creusement du déficit ne résulte pas d'un surcroît de dépense publique, elle est clairement imputable aux baisses d'impôts accordées principalement aux entreprises et aux plus riches, notamment depuis l'arrivée d'Emmanuel Macron au pouvoir.

Austérité salariale, contraction de la consommation et finalement de l'investissement lui-même en dépit des cadeaux fiscaux accordés, creusement des déficits en raison de ces cadeaux mais aussi de la contraction de la demande globale et donc de l'activité : la politique dite de l'offre est un échec.

Face à l'ampleur du déficit, le gouvernement est contraint d'accepter de ré-augmenter les impôts, notamment sur les grandes entreprises et les plus riches. Dans le même temps cependant, il veut réduire la dépense publique. Mais celle-ci n'est pas le « puits sans fond » décrit par les commentateurs libéraux. Outre les besoins qu'elle permet de satisfaire – services publics, protection sociale – elle permet de soutenir largement l'activité, y compris du privé. En 2024, c'est grâce à la dépense publique que la croissance n'a pas été plus piteuse encore. Appuyer sur la pédale de frein à ce niveau alors même que le privé va mal (en raison notamment de la chute de l'immobilier depuis 2022) ne peut que précipiter un retour vers la récession, laquelle rendra encore plus difficile la réduction des déficits.

Le budget 2025, axé sur la réduction du déficit public n'ouvre aucune perspective : il n'est pas inscrit dans un projet mobilisateur qui se proposerait de faire bifurquer notre pays vers un horizon alliant justice sociale, amélioration des conditions de vie, réindustrialisation et relocalisation, amélioration des services publics et rupture écologique.

Le néolibéralisme est un enchevêtrement de cercles vicieux. Au-delà du timide tournant, c'est bien d'une bifurcation dont notre économie et les citoyens ont besoin.