

2017-2022

Bilan fiscal & social du quinquennat



2017-2022
Bilan **& fiscal**
social
du quinquennat



Syndicat national Solidaires Finances Publiques

80 rue de Montreuil
75 011 PARIS

Tél : 01 44 64 64 44

www.solidairesfinancespubliques.org

SOMMAIRE

2017-2022

Bilan

fiscal & social

du quinquennat

P 4 Avant propos

P 9 Première partie : L'injustice fiscale

P 10 Chapitre 1. La contraction des recettes publiques

La réduction de l'impôt des entreprises

La baisse du taux de l'impôt sur les sociétés : la course au moins-disant

La baisse des impôts dits de production, une nouvelle rhétorique

La suppression de la taxe d'habitation : une mauvaise solution à un véritable problème

Une réforme étalée dans le temps

Les conséquences pour les collectivités locales

P 17 Chapitre 2. La correction des inégalités remise en cause

Le régime privilégié des revenus du capital et du patrimoine

La mise en place du prélèvement forfaitaire unique

La suppression de l'ISF : le «ruissellement» attendu n'a pas eu lieu

Un impôt sur le revenu de moins en moins progressif

L'exonération des heures supplémentaires et primes exceptionnelles : une mesure contre-productive

Les heures supplémentaires

La prime Macron pour le pouvoir d'achat

P 23 Chapitre 3. La désorientation de l'activité économique : des mesures inefficaces et contre-productives

L'augmentation des dépenses fiscales, pour des résultats peu probants

La sanctuarisation du CIR : critique de l'inefficacité

Maintien du crédit d'impôt service à la personne : une politique coûteuse pour peu d'emplois créés

La taxe carbone, une écotaxe épargnant les plus gros émetteurs de CO2

P. 27 Deuxième partie : L'injustice sociale

P. 28 Chapitre 1. Le démantèlement du « service public à la française »

La remise en cause des missions de service public

L'externalisation et la privatisation

L'éloignement des services publics un puissant vecteur de délégitimation des missions

L'attaque contre les personnels et la remise en cause du statut

La réduction des effectifs de la fonction publique d'État

La banalisation de l'emploi public

P. 46 Chapitre 2. Les attaques contre la protection sociale

Une sécurité sociale malmenée

Un financement fragilisé

La réforme des retraites, l'obsession néolibérale de la dette

Le financement de la perte d'autonomie, un chantier une nouvelle fois reporté

Politique familiale: L'allongement du congé paternité et après ?

Un système de soins à bout de souffle

La sous indexation des prestations sociales et des minimas sociaux

Politique du logement: des coupes budgétaires massives et aveugles

Les APL gravement amputées

Les caisses d'Action logement ponctionnées

Le caractère redistributif certain des aides au logement

Une réforme de l'assurance chômage emblématique du néolibéralisme

Un durcissement sans précédent des règles d'indemnisation

Un changement en profondeur du financement de l'assurance chômage

La mainmise de l'État sur l'assurance chômage

P. 70 Chapitre 3. Les droits des salarié·es et leur protection remis en cause

De nouveaux reculs du droit du travail pour les salarié·es

La suppression des CHSCT

Le plafonnement des indemnités de licenciement, une invitation explicite à bafouer le Code du travail

La pénibilité au travail : un dispositif encore revu à la baisse

La santé au travail : des salarié·es de moins en moins protégé·es



Avant propos

Pourquoi ce bilan ?

Les 10 et 24 avril prochains, les Français·es désigneront le ou la prochaine Présidente de la République. Au vu de la logique institutionnelle, il est probable que le résultat de ce scrutin détermine l'orientation politique de la majorité qui se constituera en juin à l'Assemblée nationale, pour les cinq années qui suivent.

Depuis 1981, notre organisation syndicale dresse en fin de mandature, un bilan de la politique fiscale, afin d'engager un débat public sur les conséquences des mesures les plus emblématiques que le Président sortant a fait adopter. Cette année, il nous a paru important d'y ajouter un bilan social pour les mettre en perspective et percevoir le sens et la cohérence d'ensemble des changements apportés.

L'impôt n'est en effet pas seulement une mesure technique, un versement obligatoire et sans contrepartie aux administrations publiques¹. Par les formes qu'il revêt, son assiette, son mode de calcul, il n'est pas neutre et contribue à façonner la société, en réduisant ou au contraire, en aggravant les inégalités sociales. Ce n'est pas sans raison que le consentement à l'impôt est un des fondements des sociétés démocratiques contemporaines. La politique fiscale est en effet une traduction concrète des choix politiques qui sont opérés.

Technicien·nes de l'assiette, du recouvrement et du contrôle de l'impôt mais également de la dépense publique, nous mesurons au quotidien, dans le cadre de notre activité professionnelle, les incidences des réformes fiscales et des politiques sociales.

Fonctionnaires, nous constatons que le service public est un instrument essentiel à la cohésion sociale. Aussi nous combattons résolument toutes les attaques qui lui sont portées depuis de nombreuses années, au prétexte de la réduction de la dépense publique.

Membres d'une organisation syndicale indépendante et libre de toute affiliation politique, nous exerçons un regard attentif sur les politiques menées, quelle que soit l'orientation revendiquée par le pouvoir, et formulons régulièrement des propositions en vue de réduire les inégalités et de renforcer les solidarités.

Une nécessité démocratique

Avant de se projeter dans une nouvelle séquence politique, il nous paraît nécessaire de jeter un regard rétrospectif sur ce qui s'est passé, ces cinq dernières années².

Le bilan du quinquennat d'Emmanuel Macron sera-t-il discuté dans cette campagne ? Rien n'est moins sûr. D'abord parce que la campagne proprement dite va se dérouler sur une courte période. Ensuite, parce qu'il ne suffit pas que soient organisés quelques débats télévisés pour que les questions de fond soient réellement discutées. Enfin, parce que nombre de ses opposants déclarés envisagent de conduire une politique économique et sociale analogue, visant d'abord à poursuivre la diminution de l'imposition des plus fortunés, à réduire le périmètre des services publics et des mécanismes de protection sociale.

Or une baisse d'impôt et une coupe budgétaire n'ont jamais fait une politique ! Si le niveau des prélèvements obligatoires mérite d'être débattu, c'est d'abord au regard du périmètre et de la qualité des dépenses socialisées qu'il permet de financer. Supprimer l'impôt de solidarité sur la fortune n'a, à l'évidence, pas les mêmes conséquences qu'une diminution ciblée du taux de TVA sur les produits de première nécessité. Et l'on ne peut apprécier la diminution d'une recette fiscale sans mesurer ses incidences sur les prestations qu'elle permettait de financer.

Quelle évaluation ?

Il y a plusieurs manières d'envisager un bilan : il peut être réalisé à l'aune des engagements initiaux pris par le ou la candidate, des objectifs annoncés, des réformes effectivement mises en œuvre et des résultats obtenus³. Mais ces diverses perspectives ne sauraient à elles seules permettre de juger du bien fondé et de l'opportunité des choix opérés. Contrairement à ce que certain-es s'évertuent à faire croire, toute analyse technique, pour objective qu'elle soit, ne saurait se détacher des présupposés idéologiques qui préfigurent en grande partie l'argumentation et in fine les conclusions.

La rhétorique de l'efficacité

Au regard des baisses d'impôts qu'il a d'abord accordées aux plus aisés, Emmanuel Macron a très vite été affublé de l'image de « Président des riches ». Pour l'atténuer, son entourage objectait que la question n'était pas de mener une politique pour les riches ou les moins riches, d'adopter un budget libéral ou social mais de conduire des politiques efficaces ou non. Il s'agissait donc de la reprise à peine voilée de la fameuse et contestée formule attribuée à Margaret Thatcher : « There is no alternative ».

C'est donc au regard des résultats obtenus que nous devrions évaluer sa politique. Ce n'est pourtant pas ce que le gouvernement a fait. Aucune conclusion politique n'a en effet été tirée des études, assez nombreuses, remettant quasi unanimement en cause l'efficacité économique de la baisse de la fiscalité du

^{2/} Les mesures conjoncturelles mises en œuvre pendant la crise Covid, pour significatives qu'elles soient, ont été, pour l'essentiel, écartées de ce bilan fiscal et social. Elles mériteraient à elles seules un examen.

^{3/} Ceux-ci peuvent être également diversement interprétés : sur la remise en cause des résultats en matière de création d'emplois, voir Jany-Clotilde Florence, Qui donc peut encore se réjouir de créations d'emplois si ceux-ci engendrent insécurité économique et impossibilité de survie ? Le Monde, Tribune, 18 février 2022.

patrimoine.

Ce n'est pas surprenant si l'on considère qu'en réalité, les baisses d'impôts, qu'il s'agisse de celles concernant les particuliers ou les entreprises, les baisses de cotisations sociales patronales, ont avant tout été dictées par des considérations idéologiques. Ces dernières ne sont pas nécessairement illégitimes à partir du moment où elles sont présentées comme telles et non comme des mesures commandées par des considérations quasi-scientifiques.

Le bilan de la politique menée doit donc aussi être réalisé à partir de la conception que chacun·e se fait de la justice.

A partir de quelles valeurs ?

Il existe différentes conceptions de la justice qui amènent à des jugements de valeur radicalement antagonistes. Les inégalités sociales sont-elles justes ou injustes ? Revient-il à l'État de les combattre ? La politique d'Emmanuel Macron a-t-elle contribué à les réduire ou au contraire à les accentuer ?

Pour esquisser ce bilan, nous avons donc mobilisé, en plus des analyses économiques, les valeurs que porte notre organisation depuis l'origine et en particulier notre aspiration à plus de justice fiscale et sociale.

Le sens de cette expression n'est toutefois pas univoque et mérite d'être précisé. Peu de personnes, et a fortiori peu de candidat·es à une élection, se déclarent en effet favorables à plus d'injustices fiscales et sociales.

Cela signifie-t-il pour autant que les mesures qu'ils ou elles préconisent sont justes ? Revendiquer la justice d'une politique ne vaut pas blanc-seing. Est-il juste de diminuer la contribution des plus riches et en même temps d'amputer les allocations des chômeurs ou de rogner les APL des plus modestes ?

« Justice fiscale, justice sociale » implique d'abord à nos yeux de garantir un niveau de recettes publiques suffisant pour financer des services publics et une protection sociale de qualité. Il n'existe pas plus de niveau de prélèvements obligatoires optimal que de plafond en la matière. Une diminution nette des recettes fiscales et sociales implique soit d'augmenter la dette publique, soit de réduire le périmètre de l'action publique. Par conséquent, toute mesure d'exonération fiscale ou sociale qui fragilise le fonctionnement des services publics, la pérennité et l'universalité de la protection sociale doit être dénoncée et combattue.

Le système fiscal doit ensuite être fortement progressif et corriger les inégalités de revenus primaires en faisant contribuer significativement les revenus et les patrimoines les plus importants. La réduction des inégalités est un facteur de cohésion sociale. Les impôts directs, assis sur les revenus et les capitaux, sont à privilégier sur les taxes portant sur la consommation qui frappent plus fortement les plus modestes.

Les dépenses fiscales doivent être sérieusement évaluées au regard de leur coût, de leur efficacité et de la légitimité de l'objectif poursuivi. Un grand nombre doit

être supprimé. Il faut également réfléchir à des modes d'intervention publique, plus efficaces et plus justes. Ainsi, il est préférable de financer directement la construction publique de logements sociaux plutôt que de mettre en place des crédits d'impôts d'incitation à l'investissement locatif qui contribuent surtout à diminuer le taux d'imposition et à accroître le patrimoine immobilier de certains contribuables sans garantie pérenne du maintien sur le marché de logements privés à loyers modérés.

L'égalité d'accès à des services publics de qualité, répondant aux besoins de l'ensemble de la population, doit être assurée sur l'ensemble du territoire.

Une protection sociale fondée sur la solidarité la plus large doit être garantie. Celle-ci doit permettre à chacune et chacun de pouvoir se soigner sans obstacle, d'obtenir un revenu en cas de diminution ou de perte de ressource, de garantir un niveau de retraite qui assure des conditions d'existence digne.

Premier inventaire...

La politique économique et sociale menée pendant le quinquennat d'Emmanuel Macron heurte à bien des égards nombre de ces principes.

Elle a délibérément cherché à éroder les recettes publiques. 60 milliards d'euros de suppression ou de réduction structurelles d'impôts par an ont été accordés pendant le quinquennat, au nom de la compétitivité des entreprises, du pouvoir d'achat, à commencer par celui des plus riches. L'aggravation mécanique du déficit budgétaire qui en résulte dans un premier temps, contribue à augmenter la dette publique, pour préparer dans un second temps les esprits à l'annonce de coupes massives dans les dépenses publiques, fragilisant un peu plus encore le financement des services publics et des politiques sociales. Il ne s'agit bien sûr pas d'annoncer officiellement la remise en cause du rôle de l'État dans la réduction des inégalités mais de tirer, « en responsabilité », les conséquences d'une raréfaction des recettes publiques. Il faudra donc à regrets faire des efforts.

Les réformes fiscales menées ont ensuite eu pour finalité de remettre en cause la fonction redistributive de l'impôt, corrigeant les inégalités de revenus et de patrimoines. Plutôt que la progressivité de l'impôt et la taxation du capital pour atténuer, même marginalement, les écarts de richesses, Emmanuel Macron a préféré compter sur « le ruissellement », conduisant à l'enrichissement direct des plus fortunés en attendant d'hypothétiques retombées pour toutes et tous... Nous savons ce qu'il est advenu. Les inégalités se sont aggravées pendant le quinquennat et les plus riches ont vu leur patrimoine significativement augmenter.

Les dépenses fiscales ont été maintenues. Pourtant leur efficacité est remise en cause et leur coût conséquent pour le budget de l'État⁴. Elles constituent un fléchage supplémentaire d'argent public vers les entreprises et les plus riches, et des réductions d'impôts supplémentaires, discrètes mais efficaces.

Le démantèlement des services publics s'est accéléré. La dématérialisation forcée des procédures administratives, l'éloignement physique des services publics de

l'usager, accentuent l'exclusion des plus fragiles. La réduction malthusienne des moyens dégrade la qualité du service rendu. Le but est à l'évidence de discréditer le service public aux yeux de l'opinion pour appeler à encore plus d'abandon de missions et de privatisations.

En complément, le rempart que constitue encore le statut général de la fonction publique a été miné par le développement de la précarité au travers de la contractualisation des recrutements, l'individualisation des carrières et la disparation progressive de toutes les garanties statutaires.

Les mécanismes de protection sociale tels que la sécurité sociale ou l'assurance chômage ont été affaiblis en fragilisant leur financement et/ou en restreignant l'attribution des prestations.

Les droits des salarié·es et les garanties du Code du travail ont été remis en cause en allégeant le coût des licenciements irréguliers ou en restreignant la prise en compte de la pénibilité.

Emmanuel Macron s'inscrit ainsi dans la continuité de ceux qui l'ont précédé pour affaiblir les services publics et remettre en cause les droits sociaux et les garanties des salarié·es. À bien des égards, il a été plus loin que ces prédécesseurs et son bilan aurait sans nul doute été plus lourd si la crise sanitaire n'avait contrarié ses ambitions. La politique menée est coûteuse pour l'ensemble de la société et fragilise les fondements de la cohésion sociale. Le quinquennat a conduit à l'adoption de réformes aggravant tout à la fois l'injustice fiscale (**1ère partie**) et l'injustice sociale (**2ème partie**).

Première partie :

L'injustice fiscale



Le quinquennat d'Emmanuel Macron s'inscrit pleinement dans la continuité idéologique des néo-libéraux, visant à réduire les impôts des entreprises et des ménages les plus aisés.

Pour Emmanuel Macron, lors des présidentielles de 2017, les réformes fiscales de son quinquennat devaient soutenir le pouvoir d'achat des classes moyennes et populaires, permettre de mieux vivre de son travail, et encourager l'investissement productif en libérant le plus possible les contraintes fiscales pesant sur les revenus du capital et le patrimoine mobilier.

Les mesures prises ont contraint les recettes publiques, aggravé les inégalités et n'ont pas réorienté l'activité économique (mesures inefficaces voire contre-productives).

Chapitre 1.

LA CONTRACTION DES RECETTES PUBLIQUES

La contraction des recettes publiques résulte de la diminution ou de la suppression de plusieurs impôts concernant tant les entreprises que les particuliers.

LA RÉDUCTION DE L'IMPÔT DES ENTREPRISES

Les deux gouvernements de ce quinquennat ont amplifié la mise en place de mesures libérales.

Au nom du renforcement de la compétitivité des entreprises, de l'activité et de l'attractivité de l'économie française, le gouvernement a massivement baissé les impôts des entreprises pour un montant plus de 30 milliards d'euros sur la période 2018-2022.

La baisse du taux de l'impôt sur les sociétés : la course au moins-disant⁵

L'attractivité des paradis fiscaux et des pays où la fiscalité est faible voire inexistante provoque, une course au moins disant fiscal au niveau européen et mondial. Chaque pays afin d'inciter les entreprises à s'installer sur son territoire joue à la fois sur le taux d'imposition, la base imposable, les réductions d'impôt, les subventions ...

La baisse du taux d'impôt sur les sociétés (IS) était une mesure phare du programme électoral d'Emmanuel Macron, en vue de parvenir à la moyenne européenne.

Alors que le taux était de 50 % jusqu'en 1985, puis de 33,33 % de 1993 à 2017, il n'est plus que de 25 % en 2022. Il existe par ailleurs des taux réduits pour certaines d'entreprises (15%) ou certains produits (10%), le taux effectif de 25 % se trouve déjà amoindri. L'IS ne représente que 12,7% des recettes fiscales nettes pour 2022 et pourtant les entreprises en France génèrent plus des deux tiers de la valeur ajoutée (69 %)⁶. Son rendement est relativement faible (39,5 Milliards d'€ pour 2022), comparé à celui de la TVA (97,5 Milliards d'€, 2022) et de l'IR :82,4 Milliards d'€ (2022).

Il ne suffit pas de se focaliser sur le taux nominal de cet impôt qui par ailleurs a une base réduite par de très nombreuses mesures (régime de

5/ Son coût est évalué à 11 milliards par an

6/ Source INSEE

groupe, règles en matière d'amortissements, reports de déficits, ...) auxquelles il faut ajouter une multitude de crédits d'impôts, et en particulier le très généreux Crédit impôt recherche⁷. (cf chapitre 3.2)

... En attendant un impôt mondial sur les sociétés

Avec la mondialisation, le développement du numérique et du commerce en ligne, de très grosses sociétés, type GAFAM (pour les Etats-Unis), s'exonèrent ou limitent leurs impôts et autres taxes auprès des pays consommateurs et/ou producteurs en utilisant voire en abusant des montages juridiques, et en se localisant dans les pays à fiscalité attractive. Suite aux différentes crises économiques et financières et aux besoins de financement des États, ce constat était dénoncé de toute part.

L'OCDE travaillait à une plus juste taxation des multinationales en s'appuyant sur deux éléments le taux d'Impôt sur les Sociétés d'une part et une meilleure répartition des profits d'autre part.

Les Etats-Unis ont relancé la dynamique de la création d'un IS mondial en proposant un taux de 25% (taux commun à beaucoup de pays), alors que la France soutenait le taux de 12,5% (taux nominal de l'Irlande), loin des taux des autres pays de l'Union Européenne. Un accord a finalement été trouvé sur le taux de 15%.

Le 8 octobre 2021, 136 des 140 pays réunis dans le "Cadre inclusif" de l'OCDE et du G20 ont ainsi approuvé cette réforme de la fiscalité des multinationales. Elle doit entrer en vigueur en 2023.

Mais ce taux ne s'applique pas à toutes les entreprises, certaines en sont exclues de par leur activité (extraction, services financiers réglementés...), d'autres par leurs chiffres d'affaires (celles qui ont un CA inférieur à 20 milliards d'euros et inférieur à 10 milliards dans sept ans), d'autres aménagements sont également prévus.

Il est prévu d'instaurer un mécanisme de partage d'une partie des profits consolidés des plus grandes multinationales à destination des pays de consommation des biens et services.. L'OCDE estime que 125 milliards de dollars seraient ainsi plus équitablement distribués.

La convention multilatérale qui doit être élaborée en 2022 nécessite une ratification par l'ensemble des parlements nationaux, dont le congrès américain. Et il n'est pas certain que ses membres acceptent de se priver de recettes au profit d'autres Etats ?

Si ces évolutions constituent un premier pas, elles ne répondent pas à la nécessité d'acquitter l'impôt dans les pays de production et/ou de consommation, de lutter contre la fraude et l'évasion fiscale et restent toujours très favorables aux pays riches.

Au sein de l'Union européenne, les tentatives entreprises pour harmoni-

7/ Données et statistiques de l'OCDE sur les incitations fiscales à la Recherche-Développement

ser la fiscalité ou au moins limiter une trop forte concurrence entre les pays, ont du mal à se concrétiser. L'unanimité des États est nécessaire en cette matière.

L'union européenne va être la première à se lancer dans la déclinaison de l'impôt mondial sur les sociétés. Elle a l'opportunité de l'améliorer, de le rendre plus efficace, d'élargir son assiette, etc... Ses analyses et ses décisions joueront à n'en pas douter un rôle primordial pour les autres États. Les difficultés pour esquisser cet impôt mondial, révèlent une absence de réelle volonté de mettre fin à ces distorsions.

La baisse des impôts dits de production, une nouvelle rhétorique

Le plan de relance de l'économie française, annoncé le 3 septembre 2020, comprend une nouvelle baisse des impôts des entreprises de 20 milliards d'euros, étalée sur 2 ans (2021 et 2022), pour seulement 600 000 entreprises⁸.

Cette réforme a pris la forme d'une diminution de 50 % de plusieurs impôts locaux payés par les entreprises: 7 milliards pour la Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE), 1,5 milliard pour la Cotisation Foncière des Entreprises (CFE) et 1,75 milliards pour la Taxe foncière sur les Propriétés Bâties (TFPB) des établissements industriels.

Pour leurs détracteurs, ces taxes et cotisations -déconnectées des résultats des entreprises- sont considérées comme particulièrement pénalisantes pour les entreprises car encourageant les délocalisations et les importations. Le Conseil d'Analyse Economique (CAE)⁹ considère «L'ensemble des impôts de sur la production pèse en France nettement plus lourd que l'impôt sur les sociétés dans les comptes des entreprises» et que ces impôts sont «parmi les plus nocifs pour la productivité et la compétitivité».

Quels sont les impôts de production ? Un ensemble très hétérogène

Selon l'INSEE ce sont des versements obligatoires sans contrepartie, en espèces ou en nature, prélevés par les administrations publiques ou par les institutions de l'Union européenne (UE) sur la production et l'importation de biens et services, l'emploi de main-d'œuvre (comme le versement sur les transports, la taxe sur les salaires, le forfait social) et la propriété (taxe foncière) ou l'utilisation de terrains, bâtiments et autres actifs (taxe sur les surfaces commerciales, sur le foncier non bâti, la cotisation foncière) utilisés à des fins de production.

Ces impôts sont dus quel que soit le montant des bénéfices obtenus (contrairement à l'impôt sur les sociétés).

En 2018, ces impôts représentaient 77 milliards d'euros en France, soit 3,2% du PIB, contre 1,6% en moyenne dans l'Union Européenne et 0,4% en Allemagne.

Les 2/3 de ces produits alimentent les collectivités locales, le reste est affecté

8/ Plan de relance-effets de la baisse des impôts de production, ministère de l'économie, des finances et de la relance.

9/ Note n°53, juin 2019

aux budgets de la sécurité sociale (comme la C3S) et de l'Etat.

Pour les ramener à la moyenne de l'Union européenne le Medef réclame une baisse des impôts de production de 35 milliards sur 5 ans et leur plafonnement à 2,8 % de la valeur ajoutée des entreprises. Le ministre de l'économie et des finances le rejoint puisqu'il faut selon lui poursuivre la baisse des impôts de production et réfléchir à la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) autre impôt de production dont la suppression totale était prévue en 2017. Le conseil d'analyse économique considère que c'est « l'impôt le plus nocif à supprimer en priorité ».

Le CAE propose de les supprimer et de les remplacer par une réduction des niches fiscales les moins efficaces et un élargissement de la base de l'impôt sur les sociétés.

Alors que ces impôts faisaient rarement l'objet de débats publics il est étonnant d'assister aujourd'hui à une telle offensive. Il faut certainement y voir la poursuite du lobbying patronal et des partisans du moins d'impôts sur les entreprises qui ont déjà obtenu une réduction massive des cotisations sociales patronales de l'ordre de 60 milliards¹⁰, et une baisse du taux de l'impôt sur les sociétés.

LA SUPPRESSION DE LA TAXE D'HABITATION : UNE MAUVAISE SOLUTION À UN VÉRITABLE PROBLÈME¹¹

Dans le programme d'Emmanuel Macron pour l'élection présidentielle, il était affirmé que : « La taxe d'habitation est un impôt injuste ». Il promettait donc d'« exonérer de taxe d'habitation 80% des Français » pour soutenir leur pouvoir d'achat.

La taxe d'habitation en quelques chiffres

En 2016 la TH a rapporté 19 milliards d'euros aux communes auxquels il faut ajouter 4 milliards de dégrèvement compensé par l'Etat, soit un total de 23 milliards.

Du fait de l'existence d'abattements ou d'exonérations 4,2 millions de ménages ne paient pas cet impôt, ce qui représente 15,5 % des ménages.

Ces recettes manquantes d'un montant de 4 milliards en 2016, appelées dégrèvements, sont intégralement compensées par l'Etat aux collectivités.

La TH représente environ le tiers des recettes fiscales des communes.

Le montant moyen de taxe d'habitation est de 783 € par ménage.

Une réforme étalée dans le temps

Pour 80 % des ménages la suppression de la taxe d'habitation s'est étalée sur 3 ans. Elle a d'abord pris la forme d'un dégrèvement (30 % en

10/ voir partie 2 chapitre 2

11/ Son coût pour les finances publiques est estimé à 17,6 milliards d'euros par an

2018, 65 % en 2019 et la totalité en 2020) pour les foyers fiscaux ne dépassant pas un revenu fiscal de référence (RFR).

Puis la loi de finances pour 2020 a transformé le dégrèvement de la taxe d'habitation sur la résidence principale en exonération et a enclenché le processus pour les 20 % des ménages encore assujettis sur 3 ans.

La TH : un impôt injuste reposant sur des bases obsolètes

Les impôts locaux que sont la taxe d'habitation et la taxe foncière sont très critiqués pour leur mode de calcul : la base des impôts locaux est constituée de la valeur locative cadastrale censée représenter la valeur d'une année de loyer que l'on pourrait tirer de la location de ce bien aux conditions normales du marché.

Les valeurs locatives cadastrales établies en 1960 pour le foncier non bâti et en 1970 pour le foncier bâti sont déterminées à partir de critères (zone d'habitation, nombre de pièces, éléments de confort...) par les services fiscaux.

La révision générale engagée en 1990 n'a jamais été intégrée car elle se traduisait par de nombreuses variations, un tiers environ des foyers auraient vu leur impôt local augmenter. Devant le risque « politique », le parlement et le gouvernement ont repoussé sa mise en œuvre, laquelle n'est jamais intervenue. Malgré plusieurs évolutions (coefficient d'actualisation, instauration du revenu fiscal de référence...), les règles demeurent donc anciennes, obsolètes et du fait de différences de taux applicables dans chaque commune les injustices sont nombreuses.

La valeur locative ne reflétant pas les évolutions du marché immobilier, on peut arriver à des situations aberrantes où à superficie égale un logement sera davantage taxé en Seine-Saint-Denis qu'à Neuilly. Les taux d'imposition (définis et votés par les collectivités) peuvent également varier énormément d'une ville à l'autre.

C'est ainsi que le poids de la TH dans le revenu des ménages varie très fortement selon la commune de résidence. Autre inégalité à souligner les diverses exonérations de TH : si 2 millions de ménages bénéficient d'une exonération totale, 4,2 millions de ménages ayant des ressources inférieures aux seuils en sont exclus pour des conditions d'âge ou autres.

Cet impôt se révèle donc particulièrement injuste.

La taxe d'habitation représente 1,4 % du revenu disponible brut des ménages en 2016 contre 0,9 % en 2000 et correspond à 4,8 % des impôts directs et cotisations sociales payés par les ménages (source : étude OFCE juin 2017).

Les conséquences pour les collectivités locales

La taxe d'habitation représentant le tiers des recettes fiscales des communes, sa suppression a entraîné un grand chamboulement dans leur fi-

nancement. La perte de recettes a été compensée par le versement d'une fraction du produit de la TVA nationale.

Alors qu'avec la taxe d'habitation les collectivités disposaient de marges de manœuvre au travers de la fixation des taux d'imposition, le levier fiscal reste désormais limité à la taxe foncière.

Pour un grand nombre de citoyen·nes, elle a également pour conséquence de les éloigner du financement de leurs collectivités, la taxe d'habitation étant bien souvent le seul impôt direct payé par les contribuables modestes.

La diminution d'une partie des impôts de production et la suppression de la taxe d'habitation posent le débat de la libre administration des collectivités territoriales. Durant ce quinquennat, les collectivités locales ont perdu la plupart de leurs pouvoirs de fixation des taux d'imposition.

Leur remplacement par la TVA impôt d'état s'inscrit dans une modification en profondeur du financement des collectivités territoriales et du recours à la TVA. Il faut également se rappeler que les dotations globales de fonctionnement (DGF) attribuées aux régions ont déjà été remplacées par le versement d'une fraction de TVA.

Le choix de la TVA pour compenser les allègements fiscaux et sociaux n'est pas neutre car il s'agit d'un prélèvement fortement inégalitaire qui pèse plus fortement sur les classes populaires que sur les classes aisées...

Les allègements fiscaux et sociaux en faveur des entreprises modifient en profondeur la répartition de la charge fiscale et sociale entre les différentes composantes de la société, les catégories socio-professionnelles.

La réforme intervenue ne constitue nullement une solution au caractère injuste de la fiscalité locale, au contraire, elle a même tendance à l'accentuer.

La loi Pour un État au service d'une société de confiance (ESSOC) : du contrôle fiscal au conseil

Une autre mesure phare de ce mandat présidentiel d'Emmanuel Macron est la loi ESSOC (pour un État au service d'une société de confiance) d'août 2018. Elle modifie en profondeur l'approche des relations contribuables (particuliers et professionnels) et l'administration fiscale.

Pour le gouvernement le rôle de la Direction Générale des Finances Publiques (DGFiP) est plus que jamais d'accompagner les contribuables, les conseiller, d'établir des partenariats avec les entreprises, régulariser leur situation avec le droit à l'erreur, d'aider celles et ceux qui le souhaitent à se mettre en conformité avec la législation en vigueur et-ou de s'en assurer dans un cadre bien défini. «L'objectif est de passer d'une culture de contrôle fiscal à une culture de dialogue en amont»¹².

L'approche libérale de l'économie et des entreprises se retrouve également en matière de Contrôle Fiscal (CF). Il est appréhendé comme une contrainte, un risque au développement, crée des tensions, perturbe la vie de l'entreprise, monopolise des salarié-es et induit des coûts supplémentaires.

En réponse à ces arguments, de nouvelles dispositions ont été mises en place, comme l'Examen de Comptabilité (vérification du bureau avec transfert des fichiers des écritures comptables), l'augmentation du nombre de vérifications ciblées (ne portant que sur certains points et/ou limitée à une période). La garantie fiscale, le développement de la procédure de rescrit, l'application mesurée de la loi renforcent ces dispositifs, sans oublier le règlement d'ensemble : cette transaction ou accord amiable permet d'éviter les contentieux, des procédures pénales et d'assurer le recouvrement mais à quel prix... en accordant des remises parfois substantielles sur des pénalités, mais également sur les droits, comme dans l'affaire Pinault¹³. Ce dispositif est particulièrement protecteur pour les entreprises, le dossier n'est pas transmis à la justice, il n'y a pas de publicité alors que la perte financière pour l'État n'est pas négligeable. Et pourtant dans le cadre de la loi fraude votée au cours de ce quinquennat, la procédure du « plaider coupable » a été étendue à la fiscalité, tout comme le recours à une Convention Judiciaire d'Intérêt Public, ces systèmes permettent également d'éviter un procès public. Quelle égalité avec les dossiers transmis automatiquement à la chancellerie ?

A compter de 2022, les entreprises peuvent également demander à un tiers de confiance (avocat, commissaire au compte, expert comptable, Organisme de Gestion Agréé, etc...), moyennant rémunération de la prestation, la validation d'un certain nombre de points comptables et fiscaux. A l'issue de cet examen, un certificat de conformité peut être délivré, et si besoin des propositions de régularisations préconisées. L'administration fiscale est prévenue de la demande du professionnel et est destinataire du compte-rendu. Les entreprises, en fiabilisant leurs données, limitent le risque d'une vérification.

Mais en transférant une partie de sa mission à des tiers, l'État reconnaît ne plus être en capacité d'assumer son rôle en totalité (de gérer ainsi la pénurie de fonctionnaires) mais surtout autorise le secteur privé à monnayer une mission effectuée gratuitement par la DGFIP. Il induit une inégalité de traitement et un risque « d'entente » entre donneur d'ordre et prestataire au détriment du trésor public (affaire Enron avec le cabinet Andersen ou Wirecard en Allemagne et le cabinet Ernst & Young). C'est un premier pas vers une privatisation larvée d'un pan du contrôle fiscal.

Alors que Solidaires Finances Publiques évalue le montant de la fraude et de l'évasion fiscale entre 80 et 100 milliards d'euros et revendique plus de moyens humains, juridiques et matériels pour lutter plus efficacement contre ce fléau, cette loi affaiblit sérieusement la mission de contrôle.

Chapitre 2.

LA CORRECTION DES INÉGALITÉS REMISE EN CAUSE

Au nom d'une prétendue «théorie» du ruissellement, la diminution des impôts des plus riches serait censée profiter à toute l'économie et à l'ensemble de la population.

A ce titre, Emmanuel Macron a instauré l'Impôt sur la Fortune Immobilière (IFI), créé le Prélèvement Forfaitaire Unique (PFU), et diminué l'impôt sur les sociétés, affaiblissant encore la fonction redistributive de l'impôt.

«La totale déconnexion entre l'évolution des plus hauts revenus et ceux du reste de la population est désormais bien documentée (...) Thomas Piketty a établi qu'entre 1983 et 2014, les 1% les plus riches avaient capté 20% de la croissance économique, soit autant que les 50% les moins riches. C'est certes moins spectaculaire qu'aux États-Unis, où les 1% les plus riches ont capté 50% de la croissance»¹⁴

Or, le système fiscal n'assurait déjà plus correctement cette fonction redistributive. L'INSEE relève ainsi que *« les prélèvements sont légèrement anti-redistributifs du fait des taxes sur les produits et des cotisations qui font plus que compenser la progressivité des impôts sur les revenus et le patrimoine »*. Au final, *« le taux de prélèvement total diminue dans le haut de la distribution des niveaux de vie »*¹⁵.

Loin de corriger les inégalités, les décisions prises pendant le quinquennat continuent d'amoinrir les effets redistributifs de la fiscalité.

LE RÉGIME PRIVILÉGIÉ DES REVENUS DU CAPITAL ET DU PATRIMOINE

La mise en place du prélèvement forfaitaire unique

En 2018, le législateur a instauré un prélèvement forfaitaire de 30 % sur les revenus de capitaux mobiliers (dividendes, intérêts, plus-values mobilières, ...) incluant à la fois prélèvements sociaux (17,2 %) et l'impôt sur le revenu (12,8 %). Il remet en cause l'alignement de l'imposition des revenus de placement sur ceux des revenus du travail (soit la progressivité de l'impôt) mis en place sous le quinquennat de François Hollande. Cette décision représente un allègement conséquent de la fiscalité de

14/ Thibault Gajdos chercheur au CNRS

15/ Enquête « revenus et patrimoines des ménages » de l'INSEE en 2018

l'épargne, alors qu'auparavant, ces revenus étaient imposés aux taux marginaux de 0 %, 11 %, 30 %, 41 % ou 45 % en fonction de l'importance totale des revenus.

Avec quelles conséquences?

L'étude effectuée sur 3 ans par l'Institut des Finances Publiques démontre qu'avec la création du PFU les dividendes déclarés par les foyers fiscaux ont fortement augmenté, et sont très concentrés sur un nombre restreint de contribuables. 0,1 % des foyers les plus riches a reçu 62 % du total des dividendes distribués en 2018 et 2019, contre une moitié, seulement, en 2017 !¹⁶ 310 foyers ont même enregistré une augmentation de plus de 1 million d'euros de leurs dividendes en 2018 et 2019 par rapport à 2017, totalisant à eux seuls une hausse de 1,2 milliard d'euros des dividendes versés.

Cette réforme est doublement défavorable au travail : les revenus des capitaux sont moins imposés que les revenus du travail, et elle incite les entreprises à privilégier la distribution de dividendes au détriment de l'augmentation des salaires.

Non seulement Emmanuel Macron est le président des riches, mais aussi celui des rentiers.

La suppression de l'Impôt de Solidarité sur la Fortune: le «ruissellement» attendu n'a pas eu lieu

La vocation originelle d'un impôt sur la fortune était de limiter les inégalités de patrimoine, et ainsi d'éviter le retour d'une société d'héritiers.

Supprimé en 1986, il a été réintroduit en 1989, pour financer le Revenu Minimum d'Insertion. En 2015, l'ISF rapportait 5,2 milliards d'euros et représentait environ 1,8% des recettes fiscales nettes de l'Etat, et en 2017 : 359 198 foyers fiscaux ont acquitté 4,23 Milliards d'€.

En 2018, l'ISF est transformé en impôt sur le patrimoine immobilier (IFI). Son assiette s'applique uniquement aux immeubles non professionnels, le capital financier est désormais exclu. Il a rapporté 1,56 milliard d'€ en 2020.

Quels premiers constats pouvons-nous faire, tant au niveau de l'IFI que du PFU?

Le rapport de 2021 du comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital montre que la baisse de la fiscalité sur le capital ne s'est pas accompagnée des effets annoncés.

Les premières données (sur 3 ans) mettent en lumière l'enrichissement des 0,1% des contribuables les plus aisés. L'exclusion des capitaux de l'assiette de l'IFI et le PFU ont clairement favorisé le versement de divi-

dendes et l'enrichissement des contribuables concernés.

L'impact d'une modification de la fiscalité du capital sur l'investissement des entreprises, possédées par des personnes physiques, n'a pas eu «d'effet notable sur le comportement réel des entreprises, tant en termes d'investissement que de demande de travail (emploi et niveau de rémunération des salariées)¹⁷».

La réforme n'a pas non plus favorisé la transmission des entreprises.

De fait, l'impact de la réforme sur l'investissement et sur l'économie en général est quasiment nul : «si on avait dû voir une réaction des entreprises aux réformes, on l'aurait déjà vue»¹⁸.

Ces mesures n'ont provoqué que très peu de retours d'expatriés, de l'ordre de quelques centaines¹⁹ tout au plus.

En revanche la transformation de l'ISF en IFI a fait 340 000 ménages gagnants et a coûté 3,32 milliards d'euros aux finances publiques²⁰.

Des bilans concordants établissent clairement l'inefficacité de ces mesures. Pourtant le Président de la République n'envisage nullement de revenir sur cette réforme.

UN IMPÔT SUR LE REVENU DE MOINS EN MOINS PROGRESSIF

L'impôt sur le revenu est le principal impôt progressif de notre système fiscal. Le taux d'imposition augmente suivant l'importance des revenus.

Il existe aujourd'hui 5 taux (0%, 11%, 30%, 41% et 45%) qui s'appliquent progressivement par tranche de revenus.

La progressivité à l'impôt sur le revenu était beaucoup plus importante, le taux marginal d'imposition le plus élevé a baissé de 65 % (1983-1986) à 45% et le nombre de tranches est passé de 14 (1983-1986) à 5. Le seuil d'imposition a été relevé, beaucoup de redevables n'acquittent donc pas ou plus l'IR, et à l'autre extrémité les revenus les plus élevés sont soumis à un taux d'imposition bien moins élevé : 45% au lieu de 65% et 60% en 1986 et 52,75% en 2002.

L'impôt sur le revenu est un outil important de correction des inégalités de revenu qui devrait permettre de répartir équitablement la charge fiscale en fonction de la capacité contributive de chacun, et de dégager des ressources budgétaires conséquentes afin de financer l'action publique.

Or la France fait partie des pays européens où le rapport du montant de l'impôt sur le revenu sur le PIB est le plus faible.

Une réforme du barème de l'impôt sur le revenu, pour un coût budgétaire de 5 millions d'€, est mise en place à compter de l'imposition des

17/ 3ème rapport du comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital publié le 14 octobre 2021

18/ Laurent Bach, Le Monde octobre 2021

19/ 3e rapport du comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital du 14/10/2021

20/ Deux chercheurs Michaël Sicsic rattaché à l'INSEE et Félix Paquier à la DREES

revenus 2020.

Le taux de la 1^{ère} tranche imposable de 14% a été ramené à 11%, et les seuils d'imposition des tranches de 30 et 41% ont été abaissés, avec un élargissement du système de régulation.

Cet ajustement de l'IR a pour conséquences une moindre imposition liée à la baisse du taux (11%), moins d'impôt pour les revenus les plus élevés (notamment avec le PFU), et une augmentation pour les catégories intermédiaires (avec la baisse de certains seuils). Par ailleurs, de nombreux dispositifs dérogatoires contrarient la progressivité de l'impôt : exonération de certains revenus, dépenses fiscales (ou niches fiscales)²¹, imposition forfaitaire de certains revenus, quotients conjugal et familial. **L'impôt devient donc dégressif pour les ultra-riches.**

La multiplication des niches fiscales présente l'intérêt de diminuer l'imposition effective des plus fortunés sans que cela ne se voit.

Solidaires Finances Publiques revendique une réelle progressivité de l'impôt sur le revenu, seul impôt réellement juste, adaptée aux ressources de toutes et tous et un examen de l'ensemble des niches fiscales : leur but, leur coût, leur efficacité. Pour notre organisation elles devraient être l'exception. Une remise à plat est nécessaire, sans écarter les interrogations sur le quotient conjugal et quotient familial²² et l'imposition personnelle.

L'EXONÉRATION DES HEURES SUPPLÉMENTAIRES ET DES PRIMES EXCEPTIONNELLES : UNE MESURE CONTRE-PRODUCTIVE

Les heures supplémentaires

Cette décision n'est pas nouvelle, Nicolas Sarkozy en 2007 avait fait voter la défiscalisation des heures supplémentaires ainsi que les exonérations de cotisations sociales salariales et patronales pour appliquer son slogan «travailler plus pour gagner plus».

Le bilan plus que mitigé de la mesure et son coût ont conduit François Hollande à la supprimer en 2012. Afin de limiter les effets d'aubaine pour les entreprises, le gouvernement a repris ce dispositif à l'exception de l'exonération des cotisations patronales.

Le coût de l'exonération d'impôt sur le revenu est évalué à 1,9 milliards € par an.

La prime Macron pour le pouvoir d'achat

Cette mesure fait partie des réponses apportées au mouvement des gilets

21/ Les « dépenses fiscales », sont des exceptions au principe de l'imposition (réduction ou restitution d'impôt) qui entraînent des pertes de recettes pour l'État.

jaunes en 2019. Elle bénéficie aux salarié·es dont la rémunération est inférieure à 3 fois le SMIC. Elle est exonérée de cotisations et défiscalisée dans la limite de 1000 euros pour certaines entreprises et 2000 € pour d'autres. L'instauration de l'exonération des heures supplémentaires et primes exceptionnelles, sont source d'iniquités. Deux salarié·es percevant exactement la même rémunération sont imposés différemment en fonction de la perception ou non d'une prime qualifiée d'exceptionnelle.

Ces exonérations tant sociales que fiscales sont un coup d'épée dans l'eau puisque limitées dans le temps, les entreprises s'en sortent bien avec le versement d'une prime «one shot» et/ou d'heures supplémentaires en lieu et place d'une augmentation de salaire pérenne. Cependant, celles-ci ont un coût immédiat pour la collectivité (perte de recettes fiscales et sociales), et à long terme pour les salarié·es (absence de cotisation pour la retraite).

La mise en place du Prélèvement A la Source (PAS)

Le prélèvement à la source, véritable serpent de mer du débat fiscal français régulièrement évoqué au fil de ces 40 dernières années a été lancé par François Hollande en juin 2015 puis confirmé par Emmanuel Macron en 2017. La France étant un des derniers pays européen à ne pas l'appliquer. Initialement prévue pour le 1er janvier 2018, la réforme a finalement été mise en œuvre au 1er janvier 2019.

Le PAS ne peut être considéré comme une réforme fiscale, mais comme une réforme du recouvrement de l'impôt sur le revenu. En effet, il n'affecte ni l'assiette, ni les modalités de détermination de l'impôt.

S'il n'est pas inutile de rappeler que les règles actuelles de l'impôt sur le revenu empêchent une synchronisation parfaite entre la situation globale du contribuable (revenus, composition du foyer fiscal, utilisation de « niches fiscales ») et le paiement de l'impôt, intellectuellement on peut admettre que la

« contemporanéité » est un argument fort.

La communication du gouvernement sur la mise en place du PAS mettait en avant « une modernisation du mode de la collecte de l'impôt », les bienfaits de la contemporanéité de l'impôt « qui simplifiera le quotidien des Français et transformera en profondeur notre manière d'appréhender l'impôt ». Cependant pour des contribuables le PAS s'avère complexe et nécessite plusieurs démarches. Il en est ainsi pour les personnes nouvellement retraitées, pour lesquelles une triple actualisation de taux est nécessaire pour ne pas être pénalisées suite à la baisse de leurs revenus. Beaucoup de contribuables n'effectuent pas les mises à jour de leur dossier en cours d'année, alors que l'instauration du PAS aurait dû inciter à le faire, pour permettre une meilleure contemporanéité : naissance, mariage, divorce, décès, modification des revenus, etc... soit par méconnaissance, oubli ou par manque de maîtrise de l'outil informatique. Même si peu

22/ Le quotient conjugal permet de répartir l'imposition des revenus des deux personnes (mariées ou pacsées) déposant une déclaration d'impôt sur le revenu commune. Le quotient familial permet de prendre en compte la composition du foyer fiscal (les enfants, les personnes infirmes à la charge du contribuable ou invalides vivant sous son toit) pour le calcul de l'impôt sur le revenu afin d'en atténuer l'imposition.

de voix s'élèvent pour un retour en arrière, il apparaît de plus en plus évident qu'une meilleure synchronisation passera par une réforme de l'impôt sur le revenu, avec le danger de réduire encore sa progressivité.

Pour Solidaires Finances Publiques, la progressivité de l'impôt doit non seulement demeurer mais être renforcée afin de rendre l'impôt plus juste. L'existence de plusieurs taux d'imposition n'est pas contradictoire avec le PAS. Il favoriserait également plutôt l'imposition personnelle²³.

La déclaration automatique

Toujours dans un souci allégué de « modernité et de simplification », l'administration fiscale a décidé la mise en place de la déclaration automatique à compter des revenus 2019. Cela dispense certains foyers fiscaux de déposer leur déclaration de revenus dès lors que les informations pré-remplies sont justes et exhaustives.

Toutefois, les risques de valider une déclaration incomplète ne sont pas négligeables, avec toutes les incidences induites, notamment en matière de prestations sociales.

Ce dispositif éloigne nombre de contribuables de la déclaration, et aura pour conséquence inéluctable une absence de compréhension de la notion d'impôt qui peut déboucher sur un moindre consentement à l'impôt et sur sa contestation.

Il y a une réelle volonté politique de rendre l'impôt le plus indolore et le plus invisible possibles. Le prélèvement à la source en rend également sa perception transparente, puisqu'il est majoritairement prélevé par des tiers.

Cet acte citoyen de déclarer ses revenus et de régler sa contribution, permet aux contribuables de s'interroger sur le rôle de l'impôt et les choix de société possibles : plus ou moins de services publics, plus ou moins de redistributions : lesquelles, pourquoi ? Impôt progressif sur quelle base, avec quelles conséquences ?

Pour Solidaires Finances Publiques, expliquer encore et toujours le rôle de l'impôt sur le revenu est essentiel pour en faciliter le consentement, comprendre et adhérer à l'utilité de la progressivité, sa participation à la lutte contre les inégalités et à la vie en société.

23/ L'imposition personnelle : chaque membre du foyer fiscal pacsé ou marié n'est imposé qu'à hauteur de ses revenus, contrairement à la notion du quotient conjugal (cf note bas de page n°16)

Chapitre 3.

LA DÉSORIENTATION DE L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE : DES MESURES INEFFICACES ET CONTRE PRODUCTIVES

Les dépenses fiscales ont été maintenues pendant le quinquennat et leur coût pour le budget de l'État a augmenté. Certaines d'entre elles auraient d'ores et déjà méritées d'être supprimées tant leur efficacité est contestée.

L'AUGMENTATION DES DÉPENSES FISCALES, POUR DES RÉSULTATS PEU PROBANTS

Les « dépenses fiscales », ou « niches fiscales », sont des exceptions au principe de l'imposition (réduction ou restitution d'impôt) qui entraînent des pertes de recettes pour l'État.

En 2022, 471 niches sont recensées pour un coût estimé de 91,4 milliards d'euros.

En dépit des différents rapports qui dénoncent l'inefficacité de ces dispositifs, ils ont presque tous été maintenus à ce jour.

A défaut d'orienter efficacement certaines dépenses, les crédits d'impôt apparaissent surtout comme un outil d'optimisation fiscale.

A ce titre le Crédit d'Impôt Recherche et le crédit d'impôt service à la personne, apparaissent particulièrement emblématiques.

LA SANCTUARISATION DU CIR : CRITIQUE DE L'INEFFICACITÉ

« Le Crédit d'Impôt Recherche (CIR) a pour objectif d'améliorer l'innovation et la compétitivité des entreprises. Grâce à ce crédit d'impôt, les entreprises peuvent engager des dépenses de recherche et de développement et être en partie remboursées sur ces investissements ».²⁴

La Commission nationale d'évaluation des politiques d'innovation (Cnepi) a rendu en 2021 un avis mitigé sur ce crédit d'impôt.

Le CIR est devenu, depuis sa réforme en 2008, le principal véhicule du soutien public à la recherche et développement privée. Il représente à lui seul près de 60 % de l'ensemble des aides publiques à l'innova-

24/ Bercy infos 15/06/2020 Aides publiques et financements

25/ Selon les estimations de la CNEPI (2016), actualisées en 2020 par France Stratégie

tion²⁵. Son coût pour le budget de l'État n'a cessé d'augmenter passant de 4 milliards d'euros en 2008 à 6,6 milliards d'euros en 2020, **avec un niveau désormais comparable à celui de l'ensemble des subventions versées par l'État aux organismes de recherche** (CNRS, INSERM, INRA, etc.).

De nombreuses interrogations ont émergé au cours de ce quinquennat, portant notamment sur le champ d'application du CIR : certains secteurs d'activité, les TPE et les PME en bénéficient moins. Le mécanisme qui autorise les entreprises à doubler l'assiette des dépenses éligibles au CIR en sous-traitant la RD à des organismes publics, est susceptible d'être remis en cause au nom du principe de libre concurrence²⁶.

Le CIR est ainsi le plus généreux des dispositifs fiscaux d'aides à la Recherche et développement des pays de l'OCDE, pour quel résultat ?

Aucun géant des nouvelles technologies ou des secteurs innovants n'a établi son siège sur notre territoire au cours de cette dernière décennie.

Pis, le rapport met en lumière que des pays comme les États-Unis, la Corée du Sud, l'Allemagne, les Pays-Bas, ou encore la Suède, qui ne disposent pas de régimes fiscaux similaires, enregistrent davantage d'investissements dans la recherche que la France. Par extension, les entreprises de ces pays déposent aussi plus de brevets que leurs concurrents français et sont mieux représentés dans les pelotons de tête des secteurs industriels qu'ils occupent.

SANOFI qui a bénéficié, depuis 10 ans, de 110 à 130 millions d'euros de CIR par an, soit plus de 1 milliard d'euros, n'a pas été en mesure de développer un vaccin en temps et en heure. Mieux, en dépit de ce généreux subventionnement, le laboratoire annonçait vouloir privilégier la commande des États-Unis sur celle des européens.

Le CIR n'est en réalité utilisé que comme un outil d'optimisation fiscale.

MAINTIEN DU CRÉDIT D'IMPÔT SERVICE À LA PERSONNE : UNE POLITIQUE COÛTEUSE POUR PEU D'EMPLOIS CRÉÉS

Les dépenses engagées pour l'emploi d'un·e salarié·e à domicile ouvrent droit à un crédit d'impôt d'un montant égal 50 % des dépenses engagées, dans la limite d'un plafond de 12 000 € par an majoré de 1 500 € dans certaines situations.

L'aide à la personne concerne aujourd'hui les services fournis à domicile comme la garde d'enfant, les travaux ménagers, le soutien scolaire, l'aide aux personnes âgées ou dépendantes, les petits travaux de jardinage etc...

La lutte contre le travail dissimulé, et la création massive d'emplois dans les services à la personne étaient les objectifs recherchés par ce dispositif qui, jusqu'en 2017, se traduisait par une réduction d'impôt qui ne profitait qu'à celles et ceux qui payaient de l'impôt sur le revenu.

Différents travaux et rapports, notamment de la Cour des Comptes (en 2010 et 2014), soulignent la faible performance de cette politique au regard du peu d'emplois créés. Le secteur reste peu attractif en raison des conditions d'emploi (travail pénible, horaires décalées, faible rémunération...)

Même si un crédit d'impôt est plus juste qu'une réduction d'impôt, l'ensemble des études régionales de l'INSEE mettent en évidence que le crédit d'impôt service à la personne bénéficie principalement aux ménages les plus aisés et aux personnes les plus âgées, il est donc très peu redistributif.

Pour Solidaires Finances publiques les sommes qui y sont consacrées (4,76 Milliards € en 2019) devraient être réorientées vers la réalisation de services collectifs (pour les jeunes enfants, les personnes âgées), dans la revalorisation des salaires des personnes (essentiellement des femmes) qui exercent ces métiers de service à domicile, l'amélioration de leurs conditions de travail et de leur formation.

LA TAXE CARBONE, UNE ÉCOTAXE ÉPARGNANT LES PLUS GROS ÉMETTEURS DE CO₂

La taxe carbone est une taxe environnementale, qui a pour objectif de réduire les gaz à effet de serre et le dioxyde de carbone, dans le but de lutter contre le réchauffement climatique.

Cette écotaxe doit notamment contribuer au respect des engagements de la France dans le cadre de la COP21 (2015-2016).

La France avait pris la décision d'augmenter progressivement la taxe afin de permettre aux particuliers et aux entreprises de s'adapter, en réorientant leur production et/ou consommation vers des énergies plus vertueuses. Toutefois, certains secteurs économiques fortement émetteurs de CO₂, bénéficient d'exonérations ou remboursements qui mettent à mal le principe du pollueur-payeur.

Elle présente surtout l'inconvénient d'être supportée par le consommateur final, les producteurs et/ou les intermédiaires répercutant obligatoirement son coût sur le prix du produit ou du service. Rien d'étonnant à ce que la hausse de la taxe carbone ait déclenché le mouvement des Gilets jaunes.

Autre objection, en France, contrairement à d'autres pays, l'affectation de ces recettes n'est pas réellement fléchée, une partie seulement est imputée au compte « transition énergétique »²⁷. Ce manque de lisibilité démontre l'absence de volonté politique de s'orienter véritablement vers une économie plus respectueuse de l'environnement.

Le rapport sur les inégalités²⁸ a également mis en lumière que plus on est riche, plus on pollue, les 10 % les plus riches émettent cinq fois plus de CO₂ par habitant que la moitié la moins riche. «les politiques climatiques doivent davantage cibler les pollueurs aisés (...) Or, jusqu'à présent ces politiques - par exemple les taxes carbone sur les carburants - ont souvent frappé de manière disproportionnée les catégories à revenus faibles ou moyens, sans faire évoluer les habitudes de consommation des catégories les plus fortunées».

Une voie pourrait donc être de taxer en priorité ceux qui investissent dans les secteurs économiques fortement émetteurs de CO₂ et qui ont largement bénéficié des baisses d'impôts sur les revenus financiers sous ce quinquennat.

Le recours ponctuel à une taxe peut être positif, à condition qu'elle s'accompagne d'une redistribution d'une partie des recettes aux plus modestes et surtout, de la fin des exemptions.

Au terme de ce mandat présidentiel, les constats suivants peuvent être dressés: ces mesures ont plutôt eu pour effet de réorienter les ressources budgétaires en faveur des professionnels et des contribuables les plus aisés et d'affaiblir la progressivité des impôts des ménages, avec pour conséquence un accroissement des inégalités. Elles ont essentiellement profité aux entreprises et à une minorité de contribuables aisés sans relancer significativement la croissance qui, en moyenne, a toujours été inférieure à 2 % par an sur l'ensemble du quinquennat.

La baisse de ces impôts a pour effet immédiat d'augmenter le déficit budgétaire, et par voie de conséquence, le montant de la dette publique. Demain au nom de la réduction de la dette, le prochain gouvernement administrera une coupe sévère dans les dépenses publiques et une augmentation des prélèvements pour l'ensemble des contribuables.

28/ Rapport sur les inégalités mondiale sorti le 07/12/2021, animé par l'École d'économie de Paris (Lucas Chancel, Thomas Piketty, Emmanuel Saez, Gabriel Zucman...)

Deuxième partie :

L'injustice sociale



Pendant son quinquennat, Emmanuel Macron a poursuivi et accentué la politique de démantèlement des services publics. Il a contribué à affaiblir durablement la protection sociale en fragilisant son financement et en restreignant l'attribution ou le montant de nombre de prestations. Il a enfin attaqué les droits des salariés et amoindri leur protection.

Chapitre I.

LE DÉMANTÈLEMENT DU « SERVICE PUBLIC À LA FRANÇAISE »

En matière de services publics, ce quinquennat s'inscrit dans la continuité des précédents consistant à supprimer systématiquement les implantations des services, à réduire les effectifs et à diminuer les budgets qui y sont consacrés. Seules la justice et la police font un peu exception. Le mouvement des Gilets jaunes avait dénoncé l'abandon des territoires. Il a tout au plus contraint le Gouvernement à adapter sa communication. La crise sanitaire a souligné les conséquences des politiques gestionnaires court-termistes de l'hôpital visant à restreindre les moyens sans se préoccuper des conséquences en termes d'offre et de qualité de soins. C'est notamment l'insuffisance de l'offre hospitalière qui a justifié le confinement. Mais rien n'a changé ou si peu. Pendant la même période, les fermetures de lits ont perduré. Au moins 17 900 lits d'hospitalisation auront ainsi disparu sous le quinquennat d'Emmanuel Macron dont 5 700 pour la seule année 2020²⁹. L'idéologie qui commande la destruction des services publics, commune à la caste dirigeante, est plus puissante qu'une crise sanitaire. Tous les secteurs sont touchés, éducation, enseignement supérieur, recherche, transports publics. La réduction du périmètre et de l'offre des services publics ne fait pas disparaître les besoins de la population. Au contraire, elle les exacerbe. Elle permet donc d'ouvrir de nouvelles perspectives lucratives au marché, pour celles et ceux qui pourront s'offrir des prestations relativement coûteuses. Il restera pour les autres, les plus indigents, un service minimal. Et ils devront s'en contenter...

Deux obstacles principaux font encore obstacle à un démantèlement complet des services publics : la proximité avec l'utilisateur constitue le premier vecteur de forte légitimation des services publics et donc de résistance démocratique; La résistance des personnels, nourrie par les valeurs de celles et ceux pour qui le service public est un engagement, le deuxième. Pendant 5 ans, la majorité politique et ses relais administratifs ont poursuivi un méthodique travail de sape en éloignant le plus possible les services de l'utilisateur et en attaquant le statut des fonctionnaires.

LA REMISE EN CAUSE DES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC

Sans être novatrice, la poursuite du démantèlement des services publics s'accélère sensiblement sous le quinquennat Macron. Elle s'inscrit dans

29/ Drees, Les établissements de santé, éditions 2021, 2020, 2019.

30/ (voir page 29) Il y a de ce point de vue une véritable continuité qui n'est pas sans incidence sur le jugement qu'ont pu porter l'ensemble des fonctionnaires sur la politique de François Hollande et de sa majorité et contribue à expliquer la rupture consommée entre les fonctionnaires et les partis politiques qui la soutenaient.

la continuité de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) initiée sous Nicolas Sarkozy en 2007 et de la Modernisation de l'Action Publique (MAP) sous François Hollande³⁰. Le 13 octobre 2017, Édouard Philippe convoque ce que l'on pense alors être un énième comité « théodulaire » dénommé Comité d'action publique 2022 (CAP 2022) mêlant économistes libéraux, cadres du secteur privé, dirigeants de fonds d'investissements et hauts fonctionnaires adeptes des allers-retours public-privé, chargés de délivrer leurs préconisations en matière de transformation des services publics. Outre leur parfaite homogénéité idéologique, les membres de ce comité ont, directement ou indirectement, plus ou moins tous intérêt à voir remis en cause l'exercice par l'État des missions de service public, de leur conception à leur exécution³¹.

Le rapport de ce comité, véritable bréviaire néolibéral, contient l'essentiel des mesures qui seront mises en œuvre pendant le quinquennat. Il préconise ouvertement de « changer de modèle »³² entendez, tourner le dos aux principes républicains, en proposant de remettre en cause les principes constitutifs du service public tels que l'égalité, l'universalité et la gratuité des services publics.

Selon le rapport, « Améliorer le service public tout en faisant des économies substantielles est possible », vieille rengaine de l'efficacité qui conduit toujours à raboter les moyens sans que jamais il n'y ait d'amélioration. C'est au contraire le plus souvent l'inverse qui se produit lors de la mise en œuvre de ces préconisations, dégrader le service public en augmentant son coût.

L'externalisation et la privatisation

Le recours à l'externalisation n'est pas nouveau³³. Elle consiste à confier au secteur privé la réalisation de tout ou partie de l'action publique. Il s'agit tantôt de confier l'exercice de certaines fonctions intégrées qui participent d'une mission exercée par la puissance publique tantôt de déléguer l'intégralité de l'exercice de missions à des entités privées, sans que ces dernières ne soient toujours contraintes de respecter toutes les exigences du service public.

Longtemps symptôme de l'impuissance de l'État, les externalisations et les privatisations sont aujourd'hui un moyen délibéré de l'affaiblir. L'efficacité prétextée pour justifier le recours à l'externalisation ou à la privatisation n'est jamais la finalité recherchée. Toujours commandées par un choix idéologique et l'intérêt économique de quelques-uns, elles sont toujours réalisées au détriment du plus grand nombre.

L'externalisation de certaines fonctions, un vecteur d'affaiblissement de l'État

L'externalisation est d'abord préconisée par les entreprises de conseil et

31/ On y retrouve ainsi le dirigeant français du fonds de placements BlackRock, un directeur associé de la société de conseil Mc Kinsey...

32/ Service public, se réinventer pour mieux servir, Nos 22 propositions pour changer de modèle, juin 2018.

33/ Sur cet aspect en général, voir la note du Collectif Nos services publics, 160 milliards d'euros d'externalisation par an : comment la puissance publique sape sa capacité d'agir, avril 2021.

de prestations qui y voient l'opportunité de nouveaux marchés. Il suffit pour cela de s'inspirer d'une tendance presque systématisée dans les grandes entreprises du secteur privé les conduisant à « se délester » de pans entiers d'activités, en particulier des fonctions dites supports, logistique, entretien, comptabilité... Il s'agit toujours a priori de réduire le coût, sans que jamais l'impact de tels choix sur les conditions de travail et la rémunération de celles et ceux qui sont amenés à les exécuter ne soit interrogé. Le processus d'externalisation est ainsi déterminant dans le processus de paupérisation des travailleurs³⁴. L'externalisation conduit effectivement à évacuer la question sociale de l'entreprise donneuse d'ordre. L'économie qui est réalisée l'est avant tout sur le dos des salarié·es des entreprises sous-traitantes ! La précarité que le choix de l'externalisation entraîne le plus souvent devrait être dénoncée et combattue par l'État. Il devrait surtout se garder de faire de même...

En mars 2019, la société WebHelp, spécialisée dans « la relation client », remet au Ministre des comptes et de l'action publique un rapport préconisant la privatisation des services publics « hors du cœur » des missions des pouvoirs publics et notamment l'accueil téléphonique des usagers pour un gain annoncé de 35 milliards d'euros en 10 ans³⁵!

Mais l'appétit pour la vente à la découpe des missions de service public ne s'arrête pas là. Les membres des cabinets ministériels et certains hauts fonctionnaires ont un intérêt bien compris à multiplier les commandes aux cabinets de conseil. Ces derniers constituent en effet des débouchés ultérieurs attractifs, bien plus rémunérateurs que la promesse d'une nomination à un emploi de haut fonctionnaire dans un corps d'inspection. Et avec la généralisation des allers-retours public privés, il est de bon usage de passer dans l'administration pour parfaire son carnet d'adresses et accessoirement connaître les rouages de l'appareil d'État. Il est ensuite aisé de faire fructifier cette expérience et ses relations dans quelques entreprises qui fourniront l'expertise recherchée par l'État. Pourtant cette dernière a essentiellement été développée dans des écoles publiques !

L'intégralité des fonctions est susceptible d'être externalisée

Toutes les fonctions exercées par l'État, sans exception, peuvent faire l'objet d'une externalisation qui, sur le plan technique n'est qu'une modalité particulière de l'organisation du travail. Il peut s'agir de la conception des politiques publiques ou de leur exécution. Pendant la crise du Covid 19, le ministère de la santé a ainsi fait appel à des consultants pour déterminer et mettre en œuvre la politique sanitaire³⁶. Les deux gouvernements d'Emmanuel Macron ont eu massivement recours à des cabinets de conseils dont certains membres étaient directement associés aux équipes ministérielles et administratives. Les révélations sur l'attitude du ministère de la santé et celle, peut être encore plus scandaleuse du

34/ Devetter François-Xavier, Valentin Julie, Deux millions de travailleurs et des poussières, L'avenir des emplois du nettoyage dans une société juste, Les petits matins, 2021.

35/ Contribution au grand débat national, Rapport WebHelp, L'externalisation dans les services publics : Jusqu'à 25 milliards d'économie, mars 2019.

36/ Vaccination contre le Covid-19 : le gouvernement a fait appel à quatre cabinets de conseil, Le Monde, 7 janvier 2021.

ministère de l'éducation nationale en la matière, ont conduit le Premier Ministre à signer le 19 janvier 2022 une circulaire limitant le recours à ces cabinets privés. Tout en tentant d'éteindre l'incendie naissant, cette initiative a l'avantage de n'être nullement contraignante pour les ministères qui pourront reprendre leurs pratiques dispendieuses une fois l'attention de l'opinion publique détournée.

Les collectivités locales ne sont pas en reste. Elles recourent à des cabinets privés pour rédiger des études financières, fiscales ou comptables coûteuses, que leurs services peuvent réaliser ou que l'État leur propose gratuitement et sans que la plus-value ne soit évidente... Il en va de même pour l'exécution des politiques publiques. Les activités de nettoyage et d'entretien qui pourraient souvent être exécutées par des agents publics à de moindres coûts³⁷ ont été le plus souvent confiées à des sociétés par les marchés publics. Une étude sur l'externalisation du nettoyage des collèges dans deux départements montre que non seulement celle-ci dégrade les conditions de travail de celles et ceux qui sont amenés à l'exercer, mais coûte globalement plus cher à la collectivité³⁸.

Il s'agit toujours « de faire mieux à moindre coût ». Le résultat est pourtant souvent une coûteuse dégradation de la qualité de la prestation. Ce n'est donc pas sur ce terrain que les partisans de l'externalisation s'attardent. Ils recherchent d'autres justifications, hétérogènes, parfois contradictoires et souvent parfaitement ineptes³⁹. L'externalisation est préconisée pour des tâches de faible valeur ajoutée ou à l'inverse pour des prestations intellectuelles pour lesquelles l'administration ne dispose pas des compétences internes requises. Les fonctionnaires seraient donc trop qualifiés pour certaines tâches et pas assez pour d'autres !

Nous passerons sur le côté condescendant et le mépris de classe transparaissant dans l'expression activité à faible valeur ajoutée. On ne voit pas en quoi les activités de ménage et d'entretien seraient à plus faible valeur ajoutée que la politique de communication d'une administration ou la rédaction de marchés publics ! L'hygiène est même consubstantielle à l'exercice de certaines missions de service public !

Il faut, préconisent certains rapports, que l'État se concentre sur son cœur de métier⁴⁰. Mais qu'est-ce que cela signifie réellement ? Ce lieu commun est en réalité dépourvu de sens ! Pas plus qu'il n'existe par nature d'activité qui relève de la puissance publique, il n'existe de cœur de métier de l'administration à opposer à des activités périphériques ! Quelle différence de nature existe-t-il entre la comptabilité publique et privée ? Aucune ! Quelle différence de nature entre l'activité de l'armée française et celles de milices privées ? Aucune. Le service public relève du choix politique qui délimite les activités exercées au profit de toutes et tous, parce que présentant un intérêt pour la collectivité, sans que son coût ne

37/ Nous cherchons en vain une enquête de l'administration qui comparerait le coût du recrutement d'un agent technique polyvalent à celui du recours à une multitude d'entreprises privées qui assurent les mêmes tâches. A cela il convient d'ajouter la conception des appels d'offre...

38/ Devetter François-Xavier, Valentin Julie, Externaliser les services d'entretien des collèges : une économie pour les finances publiques ?, RFAP, 2019/4. Pour une approche plus globale, des mêmes auteurs, Deux millions de travailleurs et des poussières, précité.

39-40/ Rapport de la mission relative aux différentes missions confiées par l'administration de l'État à des prestataires extérieurs, 19 janvier 2022.

puisse être un facteur en discriminant l'accès, et dont la rentabilité n'est pas la finalité recherchée.

L'autre argument répété à l'envi pour justifier l'externalisation est celui de l'absence de compétence interne suffisante. Sans nul doute est-il recevable pour répondre à un besoin nouveau appelant une réponse immédiate. Mais au-delà ? Il existe des besoins récurrents pour des métiers apparus plus récemment, qui nécessitent des concours, des formations spécifiques, en matière d'intelligence dite artificielle, de programmation, d'élaboration d'algorithmes. L'administration fait donc le choix délibéré de ne pas instaurer ce type de filière pourtant indispensable à la numérisation des procédures qu'elle met par ailleurs en œuvre.

Rétrospectivement, en adoptant la même logique, il est légitime de se poser une question : Pourquoi l'État n'a-t-il pas externalisé les fonctions de pilote d'avion de chasse dans les années 50 ? L'armée française ne devait alors pas disposer de telles compétences en son sein !

Mieux, nombre de compétences techniques très spécifiques ont été développées grâce à des formations dispensées par des établissements publics d'enseignement !

Le choix de l'externalisation implique une dépendance de l'État à l'égard de certaines entités privées dont les stratégies ne sont pas nécessairement concordantes avec la recherche de l'intérêt général. Il traduit la volonté d'affaiblir durablement l'État.

Une réponse à la réduction des moyens de personnels : la perversité des plafonds d'emploi

La Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) a introduit des plafonds d'emploi qui interdisent au responsable de programme de procéder à des recrutements conduisant à excéder le nombre d'équivalents temps plein (ETP) ouverts en loi de finances. Il est en revanche possible de recourir à une sous-traitance massive qui n'est pas considérée comme relevant de dépenses de personnels. La limitation du plafond d'emplois conduit ainsi à préférer recourir à des consultants pour de longues durées dont la rémunération est très supérieure à celle qui sera versée à un fonctionnaire pour accomplir les mêmes tâches⁴¹. Les coûts peuvent alors exploser conduisant à la nécessité de réduire d'autres dépenses utiles au service public. L'externalisation est rarement un facteur d'économies...

La privatisation de certaines missions

Il y a une parfaite continuité dans la politique menée par les gouvernements d'Emmanuel Macron et ceux de Jacques Chirac, puis Nicolas Sarkozy en matière de privatisations. Il s'agit toujours d'offrir aux plus grands groupes français les activités publiques génératrices de recettes. En 2006,

41/ Collectif Nos services publics, 160 milliards d'euros d'externalisation par an : comment la puissance publique sape sa capacité d'agir, avril 2021, p.6

les autoroutes avaient été privatisées à des conditions très favorables pour les sociétés concessionnaires. Ultérieurement, ces opérations qui ont considérablement appauvri l'État et le contribuable, ont été unanimement dénoncées. Emmanuel Macron, qui ministre avait réussi à privatiser les aéroports de Lyon, Nice et Toulouse, souhaite changer d'échelle en s'attaquant à la privatisation d'aéroports de Paris (ADP). La procédure de référendum d'initiative citoyenne s'opposant à cette opération ne réunira qu'1 million de signatures sur les 4,7 requis mais c'est l'épidémie de Coronavirus qui stoppera, pour un temps le processus. Tel n'aura pas été le cas pour la Française des jeux, qui exerce une activité d'autant plus lucrative qu'elle est addictive, à un moment de libéralisation des jeux. La loi Pacte procédera au transfert de la majorité du capital détenu par l'État. S'il ne s'agit pas de service public et au-delà de l'aspect patrimonial, il faut s'interroger sur la perte de contrôle de l'État sur une activité nuisible à la société. De manière plus problématique Emmanuel Macron a poursuivi l'œuvre destructrice de ses prédécesseurs. En attaquant de manière décisive le service public ferroviaire et en accentuant les privatisations de missions qui relevaient historiquement de l'État.

L'ouverture à la concurrence : l'exemple du transport ferroviaire

Alors que le transport ferroviaire avait été nationalisé en 1937 et un monopole d'exploitation confié à une société nationale, la SNCF, celui-ci est progressivement remis en cause sous l'influence du droit de l'Union européenne. En 1991, une première directive ouvre la voie de la mise en concurrence en imposant la séparation du réseau et de l'exploitation des services ferroviaires. En 2001 est décidée la mise en concurrence du fret. En 2013 la Commission européenne adopte le 4ème paquet ferroviaire qui libéralise le transport de voyageurs. La loi du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire initiée par le Gouvernement d'Édouard Philippe entérine non seulement l'ouverture à la concurrence du transport de voyageurs pour les lignes de transports régionaux mais, sans que cette évolution ne soit nullement commandée par le droit de l'Union, met fin au statut des cheminots pour les nouveaux entrants. Elle transforme par ailleurs les établissements publics industriels et commerciaux en sociétés anonymes !

Pendant ce temps, inspiré par le « modèle aérien », la politique de tarification de la SNCF est de plus en plus illisible. Le client a remplacé l'utilisateur. L'offre de service est dite « adaptée » c'est-à-dire réduite en fonction de la diminution supposée de l'affluence; des trains sont supprimés ce qui signifie concrètement que l'exigence de continuité du service public disparaît. Alors que la lutte contre le réchauffement climatique impliquerait une politique volontariste de développement du service public ferroviaire, cette activité de transport est banalisée...

La privatisation de missions historiques : l'exemple du recouvrement en numéraire à la DGFIP

Pour mettre une fin définitive à l'accueil physique du public, la DGFIP œuvre de longue date pour orienter les usagers vers des plateformes téléphoniques, et les incite à contacter les services par messagerie électronique pour actualiser leur dossier ou solliciter des informations. Restait néanmoins une mission non dématérialisable, le recouvrement de créances publiques en numéraire. L'administration avait déjà fortement réduit les montants susceptibles d'être acquittés en espèces, contribuant ainsi à diminuer les flux d'accueil sans toutefois les faire totalement disparaître. Dès lors et dans le droit fil des préconisations du rapport CAP 2022, restait soit à interdire le paiement en liquide, soit à privatiser la mission. C'est cette option qui a été retenue. Ce faisant, le Trésor Public abandonne une de ses missions historiques. Le recouvrement en espèces est désormais assuré par le réseau des buralistes et la Française des jeux. Il n'est plus possible d'acquitter des impôts, des loyers de logements sociaux ou des frais de cantine par ce moyen aux guichets de la DGFIP. L'abondement en numéraire ou les encaissements des régisseurs de recettes⁴² sont confiés à la Banque Postale. Cette privatisation a un coût astronomique sur lequel l'administration se garde bien de communiquer. Chaque paiement chez le buraliste, quel que soit son montant, est facturé 1,50 € hors taxe à l'État, conduisant à des coûts de recouvrement exorbitants dès lors qu'il s'agit le plus souvent de titres de recettes de faible montant ; Et des paiements fractionnés peuvent conduire, pour une même facture à multiplier ce montant par le nombre d'opérations. A cela s'ajoute le coût du marché passé avec la Française des jeux et la Confédération des buralistes.

Pour se donner un ordre d'idée du coût de cette privatisation, il convient de parcourir le projet de loi de finances pour 2022. 41 millions d'euros sont budgétisés pour la rémunération de ces marchés et des frais de carte bancaire. A cela il convient de retirer les frais de transports de fonds économisés, mais il est plus que vraisemblable que le surcoût de cette privatisation excède plusieurs dizaines de millions d'euros. L'administration ne nie nullement cette explosion des coûts, puisqu'elle admet pudiquement que la recherche d'économies n'est pas l'objectif poursuivi à court terme ! Ainsi et pour des raisons purement idéologiques, la DGFIP sur commande politique, dilapide l'argent public ! Les privatisations ne sont pas toujours synonymes de diminution des coûts pour les contribuables. Bien au contraire !

L'éloignement des services publics un puissant vecteur de délégitimation des missions

Pour délégitimer le service public et susciter son rejet, la solution la plus

42/ Il s'agit d'agents publics ne relevant pas de la DGFIP et qui sont spécialement habilités à manier des fonds publics.

efficace consiste à l'éloigner de l'utilisateur et à le rendre difficilement accessible.

La dématérialisation des démarches, un prétexte pour supprimer l'accueil physique

Emmanuel Macron avait annoncé la dématérialisation totale des démarches administratives pendant son quinquennat. Cet engagement est en passe d'être tenu. Mais pour quel progrès ? Il est de l'essence même du service public de s'adapter aux évolutions technologiques pour qu'il puisse répondre aux besoins de la population. La dématérialisation aurait pu permettre de faciliter l'accès aux services publics à certains usagers, familiers de l'outil numérique. Or elle a d'abord répondu à une exigence de l'administration plus qu'à une demande des usagers. Au lieu d'être un plus, la dématérialisation des démarches, imposée à toutes et tous, a en réalité été le prétexte à une dégradation généralisée de l'accès au service public du plus grand nombre, en réduisant voire en supprimant l'accompagnement des usagers.

La dématérialisation, une cause supplémentaire de renonciation aux droits des plus précaires

Le défenseur des droits rappelle que la dématérialisation ne peut constituer un progrès que dans la mesure où est maintenu un accès physique alternatif. Les plateformes téléphoniques ne sauraient se substituer à un accompagnement direct des usagers. La déshumanisation des relations qui en résulte n'est pas le seul inconvénient relevé. Les modalités de déclinaison de la dématérialisation retenues par le Gouvernement et l'administration pendant ce quinquennat ont en effet amplifié les inégalités d'accès au service public⁴³. La contrainte numérique qu'il appartient désormais aux usagers de surmonter semble avoir éloigné encore davantage ces personnes de leurs droits⁴⁴. Appréhendée du seul point de budgétaire et comptable, il ne s'agit que d'un moyen pour réduire les coûts et externaliser un peu plus les missions.

La dématérialisation, un report de tâches sur l'utilisateur

La dématérialisation conduit à reporter des tâches auparavant réalisées par l'administration sur l'utilisateur. Elle accroît les frais financiers restant à sa charge. Des entreprises parfois créées pour l'occasion par d'anciens membres des cabinets ministériels ayant contribué à la mise en œuvre de cette politique de dématérialisation, ont investi le marché ainsi créé pour assurer l'accompagnement payant de l'utilisateur dans ses démarches. On ne peut passer sous silence la ridicule démarche de la Poste qui proposait un service d'accompagnement à la télédéclaration de revenus !

43-44/ Défenseur des droits, Rapports Dématérialisation des services publics, trois ans après où en est-on ? Février 2022. Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics, janvier 2019.

Le droit à l'erreur une contrepartie de l'abandon de l'utilisateur

La responsabilité de l'accomplissement de ces formalités repose entièrement sur l'utilisateur. C'est la raison pour laquelle a été mis en place le droit à l'erreur qui n'est que le pendant de son abandon. Du côté de l'administration, l'automatisation du traitement des formulaires a par ailleurs conduit à supprimer un contrôle essentiel de la cohérence et de la complétude des déclarations. L'intelligence artificielle tant louée par l'administration pour supprimer des emplois n'est pas en mesure de se substituer à un contrôle intellectuel réalisé par un fonctionnaire formé. L'administration consent ainsi sans difficulté à laisser perdurer des erreurs ou omissions qui sont tantôt au bénéfice de l'utilisateur, tantôt à son détriment !

Pour compenser cette dématérialisation imposée à l'utilisateur, qui conduit à l'isoler totalement, a été instaurée une fausse proximité qui acte la perte définitive de la qualité du service public et l'abandon du principe d'égalité entre les usagers.

L'instauration d'une fausse proximité

Le mouvement des gilets jaunes a mis en exergue l'abandon des territoires par l'État qui, depuis près de 30 ans maintenant, fait disparaître les services publics. Sommé d'apporter une réponse au besoin de proximité, Emmanuel Macron annonce en avril 2019 la généralisation des Maisons France Service, structures regroupant les accueils des services publics de l'État, accessibles à toutes et tous en moins de 30 minutes.

Les espaces France Service, une proximité sans qualité

Le manque d'accessibilité des services publics de l'État dans les territoires ruraux avait déjà conduit certaines collectivités locales ou certains opérateurs comme la Poste, à ouvrir des Maisons de Services au Public (MSAP), permettant l'organisation de permanences d'accueil de différentes administrations et organismes sociaux⁴⁵ et une aide à l'accomplissement de formalités administratives par un animateur polyvalent. La généralisation des espaces France Service conduit à labelliser les structures existantes et à augmenter, pour un temps au moins, le subventionnement accordé par l'État à des entités financées par les collectivités locales.

Les animateurs de ces structures peu formés, ne disposent pas des connaissances techniques pour apporter une réponse complète à toutes les questions qui peuvent leur être posées sur des sujets aussi divers et complexes que l'assurance retraite, ou la déclaration de revenus. Tout au plus sont-ils des médiateurs numériques accompagnants du mieux qu'ils peuvent les usagers amenés à se connecter au portail numérique des différentes administrations. Ils n'ont pas vocation à se substituer aux professionnels de chaque administration. Or savoir se connecter sur impôts.

^{45/} Notamment la Caisse d'Allocations Familiales, les Caisses d'assurance retraite ou la Mutualité Sociale Agricole.

gouv.fr n'a jamais suffi pour remplir correctement une déclaration de revenus ! Les personnels de ces structures en sont donc réduits à mettre en relation l'usager avec l'administration compétente, et non à traiter leur situation. Ces espaces auraient pu constituer un accueil de premier niveau, là où aucun service public n'avait jamais été implanté. Mais ils sont en réalité la contrepartie de la fermeture généralisée des services de plein exercice des administrations qui disposaient jusqu'alors d'un guichet physique.

La fermeture des services de proximité de la DGFiP

Le Ministère des comptes et de l'Action publique a ainsi procédé à la fermeture de la majorité des implantations de proximité qui existaient encore!⁴⁶ La quasi-totalité des trésoreries mais également les services des impôts des particuliers et des entreprises aura disparu entre 2019 et 2022 dans le cadre d'une opération de restructuration d'ampleur, jamais égale, impulsée par Gérald Darmanin⁴⁷.

Les espaces France Service sont en réalité un ersatz de service public, principalement destinés aux usagers les plus précaires, exclus par la dématérialisation forcée des démarches administratives. Les permanences exercées par les administrations parties prenantes sont épisodiques et parfois réalisées au détriment des accueils physiques qui subsistent encore ailleurs. Ces structures ne correspondent nullement à l'exigence d'un service public d'égale qualité, sur l'ensemble du territoire et pour tous les usagers.

Les délocalisations de service, expression démagogique de la communication politique

Dans un entretien à la presse, le 8 mai 2019, Gérald Darmanin esquisse la délocalisation de 3 000 fonctionnaires « de Bercy » en province pour revitaliser des territoires ruraux et péri-urbains. Ce faisant, il exploite opportunément l'opposition du centre et de la périphérie, de Paris et de la Province, de l'administration centrale inutile et pléthorique et des services de proximité, seuls à être véritablement à la disposition du public.

La réalité est bien éloignée de la présentation démagogique du Ministre. Il est possible d'envisager sincèrement une réforme et de s'apercevoir ensuite qu'elle n'a pas produit les effets escomptés. Ici rien de cela ! Dès l'origine, cette réforme a seulement été conçue pour flatter des ego. Non seulement elle s'épuise dans l'effet d'annonce politique du Ministre et des élus locaux, mais elle est en outre néfaste pour l'ensemble du service public et des usagers, qu'ils soient situés dans les territoires d'accueil ou de départ.

Ce n'est pas l'administration centrale installée dans le bâtiment de Bercy

46/ « si ces services publics comptent sur ce nouveau dispositif pour poursuivre voire pour accélérer la dématérialisation de leurs démarches et la fermeture de leurs guichets, il est à craindre que les espaces France services ne parviendront pas à compenser les ruptures de droit que connaîtront un nombre croissant d'usagers. ». Défenseur des droits, rapport, dématérialisation des services publics, trois ans après où en est-on ? Février 2022.

47/ L'administration de la DGFiP, non dénuée de cynisme, a baptisé cette restructuration Nouveau Réseau de Proximité.

qui est impactée, mais les services territoriaux de Paris, de l'Île-de-France et des métropoles régionales. Ce sont donc d'abord les usagers de ces territoires qui sont pénalisés.

Les délocalisations consistent à implanter un service, parfois créé de toute pièce, en ayant au préalable artificiellement arraché certaines missions à d'autres entités. 20 à 40 emplois sont ainsi transférés. L'effectif complet ne suffirait déjà pas à revitaliser des villes de 5 000 à 15 000 habitants. Mais en réalité, les postes sont d'abord occupés par des fonctionnaires habitant déjà à proximité, dans les départements d'accueil, qui ont vu leurs postes supprimés en raison des fermetures des structures de proximité. Dans la majorité des cas, moins de 30 % des agent-es arrivent réellement d'ailleurs. L'effet économique est donc inexistant. La qualité du service public n'est par ailleurs pas améliorée. Le service implanté ne fournit aucune prestation aux usagers locaux puisqu'il a une compétence nationale ou travaille pour le compte d'autres territoires. La réorganisation territoriale conduit en réalité à la désorganisation fonctionnelle de certaines missions. À aucun moment la dégradation de la qualité du service public n'est prise en compte. L'administration est placée au service de la communication politique d'un ministre et d'une majorité politique et non au service des usager-es.

Le démantèlement des services publics risque encore de s'accélérer au cours des prochaines années si aucun mouvement d'ampleur ne parvient à contrarier cette politique. En adoptant la loi de transformation de la fonction publique, la majorité présidentielle a porté un coup majeur aux garanties qui permettent aux personnels de défendre les missions.

L'ATTAQUE CONTRE LES PERSONNELS ET LA REMISE EN CAUSE DU STATUT

Les fonctionnaires et leur statut demeurent encore aujourd'hui le principal obstacle à un démantèlement complet des services publics.

La réduction des effectifs de la fonction publique d'État

Supprimer des emplois budgétaires

La suppression du nombre de fonctionnaires est un passage obligé du programme de tout candidat libéral. Emmanuel Macron avait donc annoncé la suppression de 120 000 fonctionnaires pendant son mandat, dont 50 000 dans la fonction publique d'État. Il est apparu dès 2019 que l'aspiration des Français à plus de services publics était incompatible avec cet objectif. La crise sanitaire a également été un frein aux coupes envisagées. Il a toutefois fallu attendre l'été 2021 pour que le Gou-

vernement reconnaisse que ces chiffres ne seraient pas atteints et que désormais, c'était la stabilité des effectifs de la fonction publique qui était visée. Au niveau de l'État, 1 250 emplois auront globalement été supprimés sur la période. Mais ce chiffre masque de profondes disparités. Des missions ont été sacrifiées pour abonder des créations d'emplois dans la police notamment. Ainsi à la DGFIP, plus de 9 300 emplois budgétaires ont été supprimés pendant le quinquennat, ce qui représente près de 10 % des effectifs⁴⁸.

Inciter au départ : la rupture conventionnelle sans contrat

Pour contribuer à la baisse des effectifs, des mécanismes de départs volontaires ont été initiés. Nicolas Sarkozy en avait déjà prévu le principe, moyennant le versement d'une indemnité pouvant représenter jusqu'à 2 ans de traitement brut. Le démissionnaire ne pouvait alors toutefois pas prétendre aux allocations chômage. Ce dispositif a échoué. En 2009 seuls 6 fonctionnaires y avaient eu recours ! La logique n'a toutefois pas été abandonnée. La loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 a introduit dans la fonction publique la rupture conventionnelle. Simple transposition d'un mécanisme plébiscité dans le secteur privé ? Pas exactement car les fonctionnaires ne sont pas liés à leur employeur par un contrat. Le montant des indemnités est globalement plus faible que le dispositif antérieur mais les bénéficiaires peuvent percevoir l'allocation de retour à l'emploi. Sans que le phénomène soit massif, les départs sont aujourd'hui beaucoup plus nombreux. Il n'est pas nécessaire de s'interroger très longtemps pour percevoir les raisons de cette évolution. L'augmentation continue de la charge de travail, la dégradation des conditions de travail mais peut être surtout la perte de sens au travail font leur œuvre⁴⁹.

Décourager les arrivées : la stagnation salariale

Le quinquennat d'Emmanuel Macron aura été le premier sous l'empire duquel le point d'indice n'aura pas été réévalué. Le Gouvernement a systématiquement rejeté toute augmentation de sa valeur. Dans le même temps, il préconisait une augmentation des rémunérations dans le secteur privé pour faire face aux légitimes exigences d'augmentation du pouvoir d'achat !

Si l'on écarte le cas des policiers qui ont connu une amélioration de leur régime indemnitaire et celui des personnels de santé pour qui le Ségur de la santé, qui bien que notoirement insuffisant, a conduit à un rattrapage indemnitaire ponctuel, l'absence de revalorisation des rémunérations a conduit à une diminution du pouvoir d'achat des fonctionnaires. Progressivement une part croissante d'entre-eux, en particulier des cadres

48/ 96 369 équivalents temps pleins sont inscrits dans le projet de loi de finances pour 2022. *ration Nouveau Réseau de Proximité.*

49/ Sur ce point, voir l'enquête du Collectif Nos services publics, *Perte de sens chez les agents du service public, 2021*, *Nos services publics.fr*. Et supra *L'effervescence du changement au détriment des conditions de travail.*

C, dans la fonction publique territoriale et hospitalière, se paupérise. La faible rémunération des enseignants, inférieure à celles pratiquée dans la plupart des pays de l'OCDE, est souvent citée comme un exemple symptomatique et une explication de la faible attractivité du métier. Cette explication vaut pour l'ensemble de la fonction publique. Dans le passé, les cadres de la fonction publique étaient comparativement moins bien rémunérés que ceux du secteur privé à qualifications équivalentes, mais les autres agent-es avaient un niveau de rémunération supérieur à celui du secteur privé. Cette différence tend à disparaître. L'ensemble des fonctionnaires a connu une perte significative de pouvoir d'achat depuis plus de 20 ans maintenant. À grade équivalent, la non revalorisation du point d'indice a conduit à une perte de pouvoir d'achat de plus de 7 % au cours du quinquennat d'Emmanuel Macron.

Dans le statut de la fonction publique de 1946, une disposition prévoyait que la rémunération minimale des fonctionnaires en début de carrière ne pouvait être inférieure à 120 % d'un minimum vital⁵⁰. Aujourd'hui à chaque revalorisation du SMIC pour tenir compte de l'inflation, il est nécessaire d'augmenter le traitement indiciaire des agent-es les moins bien rémunérés pour respecter le principe interdisant les rémunérations inférieures au minimum légal !

Ceci participe de la faible attractivité de la fonction publique. Le nombre de candidatures aux concours diminue depuis plusieurs années.

Protection Sociale Complémentaire des fonctionnaires : de maigres avancées et pas pour toutes et tous...

L'ordonnance du 17 février 2021 sur la protection sociale complémentaire dans la fonction publique a mis fin au système actuel de référencement des organismes complémentaires dans la fonction publique. Elle introduit une participation financière de l'employeur fixée à 50 % du panier de soins minimum défini par le code de la sécurité sociale et renvoie à une négociation collective le soin d'améliorer la protection sociale complémentaire santé et prévoyance des fonctionnaires.

L'accord collectif interministériel signé le 26 janvier 2022 par l'ensemble des organisations syndicales représentatives instaure le principe d'un contrat collectif à adhésion obligatoire. Par rapport à l'ordonnance, il améliore la situation des agents publics en activité sur deux aspects :

Le panier de soins pris en charge est plus étendu que le minimum défini par la sécurité sociale. Il n'est toutefois pas suffisant au regard des garanties qui figurent actuellement dans les contrats proposés par certaines mutuelles historiques de la fonction publique d'État.

Le montant de la part de la cotisation pris en charge par l'employeur est plus important que celui prévu dans l'ordonnance.

50/ Il n'existait alors pas de SMIC. Voir Anicet le Pors, Les fonctionnaires, voilà l'ennemi, Le Monde diplomatique, avril 2018.

Le reste à charge des agents publics actifs diminuera donc même si ces derniers sont, in fine, amenés à financer intégralement une extension optionnelle du panier de soins.

Mais

Les solidarités intergénérationnelles et familiales sont en grande partie remises en cause.

Les retraités-es pourront adhérer au futur contrat collectif, mais pour nombre d'entre eux comme celles et ceux du ministère des finances, ils et elles verront nécessairement leurs cotisations augmenter par rapport à ce qu'ils et elles payent aujourd'hui.

Le coût de la cotisation pour les ayants droits, en particulier les enfants augmentera également par rapport à ce qui existe aujourd'hui.

La participation de l'employeur au financement de la complémentaire santé des fonctionnaires ne résout nullement le problème du caractère inégalitaire de l'accès aux soins résultant du système dual sécurité sociale et complémentaires santé. Les personnes privées d'emploi, les jeunes, les retraités-es sont ignorés-es. C'est la raison pour laquelle Solidaires Finances Publiques continue à revendiquer la prise en charge intégrale des soins de santé par la sécurité sociale, qui serait une mesure de justice sociale sans nécessairement coûter plus cher que le système actuel.

La banalisation de l'emploi public

Conformément aux préceptes néolibéraux, la majorité présidentielle a remis en cause les spécificités et garanties de l'emploi public, présentées comme autant de rigidités et de privilèges, obstacles à la transformation publique.

L'essor du recrutement contractuel, cheval de Troie du statut

Le statut général de la fonction publique, une garantie pour protéger le service public

Le statut général de la fonction publique comporte un ensemble de garanties qui visent, non pas à protéger la personne du fonctionnaire, mais l'exercice indépendant et impartial de la fonction contre toute pression politique ou financière qui remettrait en cause l'intérêt général et l'égalité des usagers devant le service public. Pour remettre en question l'étendue du statut, Nicolas Sarkozy avait déjà esquissé la possibilité d'ouvrir le choix aux nouveaux agent-es d'opter pour un statut personnel distinct de celui des fonctionnaires. Cette idée n'avait toutefois pas été mise en œuvre. Plutôt que l'annonce d'une disparition brutale du statut, probablement vouée à l'échec, la loi de transformation de la fonction publique

ouvre une brèche en apparence mineure : la possibilité de diversifier les recrutements contractuels et d'en augmenter le nombre. Il s'agit en réalité de concurrencer l'emploi statutaire pour parvenir, à terme à son extinction.

Les précédents

Cette méthode n'est pas nouvelle. Elle a été utilisée avec succès à la Poste, à France Télécom et aujourd'hui à la SNCF⁵¹. A chaque fois le scénario est identique : ouverture d'une voie de recrutement concurrente du concours, avec dualisme des statuts de fonctionnaire et d'agent de droit commun, fin du recrutement par concours avec subsistance de statuts concurrents, fin du statut de fonctionnaire et dégradation généralisée des droits, garanties et conditions de travail des agent-es.

Une fois le statut liquidé et la précarité généralisée, le risque d'une mobilisation d'ampleur des personnels pour s'opposer à la destruction des missions de service public est limité.

Le service public postal et téléphonique de qualité n'est aujourd'hui plus qu'un souvenir. Il ne reste qu'un service universel aux prestations minimalistes. Le transport public ferroviaire se dégrade à grande vitesse.

Les recrutements contractuels ont toujours existé dans la fonction publique. Toutefois, pour l'État, ils demeuraient résiduels, répondant tantôt à des besoins très spécifiques, tantôt à la volonté de garantir l'accès à la fonction publique de certaines catégories de personnes, tantôt à limiter les effets de l'inconséquence de l'administration dans la gestion prévisionnelle des emplois. Le recours au contrat constituait donc une modalité distincte d'accès à l'emploi public, la majorité des contractuels ayant vocation, à terme, à intégrer la fonction publique. **La loi de la transformation publique autorise le recrutement d'agents contractuels de tout grade pour occuper des emplois permanents en lieu et place des fonctionnaires.**

Pour quelques-uns accentuer le mélange des genres

Des cadres supérieurs peuvent désormais être recrutés par voie de contrat. Ainsi le mélange des genres, qui permettait déjà à des fonctionnaires de rejoindre le secteur privé puis de revenir ensuite dans la fonction publique, est établi comme principe de fonctionnement. *Il s'agit selon le Gouvernement de s'adjoindre de nouvelles compétences [...] en recrutant des profils venus du secteur privé, porteurs d'expérience répondant aux évolutions de l'action administrative et indispensables à la transformation de l'action publique.* En réalité, c'est la consécration d'une forme de «spoils system»⁵¹ permettant d'intégrer des mercenaires, à la solde du pouvoir politique, chargés de décliner les politiques de destruction des services publics. C'est donc la négation de la neutralité

51/ La loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire met fin au statut des cheminots pour les nouveaux entrants. Précisons toutefois que les cheminots n'étaient pas des fonctionnaires et qu'ils n'étaient pas recrutés par voie de concours.
52/ Système des dépouilles qui conduit aux États-Unis la majorité politique arrivée au pouvoir à installer dans l'administration ses partisans pour s'assurer de leur loyauté.

et de l'indépendance inhérente au statut. Il faut toutefois admettre que depuis déjà longtemps, la haute fonction publique, acquise à l'idéologie dominante, prend une part active dans la destruction des missions et que le statut n'a pas empêché une politisation outrancière, au mépris de la neutralité. Les cadres supérieurs des administrations déconcentrées sont aujourd'hui essentiellement des relais des services de communication du Gouvernement.

Pour le plus grand nombre, la précarité et la servilité érigées comme modèle

Les contractuels sont recrutés pour une durée déterminée de 3 ans au plus, renouvelable une fois. La Cour des comptes a toutefois déjà dénoncé cette limitation invitant le législateur à permettre la transformation en contrat à durée indéterminée et non la titularisation ! Il s'agit de pérenniser le dualisme statutaire pour différencier les droits et garanties des agentes et des agents et, à terme, ouvrir la voie à la suppression du statut général au prétexte de la simplification de la gestion des personnels. Le recrutement contractuel rend par ailleurs illusoire le respect du principe d'égalité d'accès des candidats à la fonction publique. Le concours avait au moins le mérite d'éviter que les convictions politiques, philosophiques, religieuses ou syndicales des candidats n'interfèrent dans le processus de sélection. Le recrutement dans la fonction publique territoriale est l'exemple caricatural des dérives du recrutement contractuel. Le principe du libre choix du candidat conduit à un népotisme local et à une politisation de fonctions qui sont pourtant purement administratives. Elle rend possible tous les clientélismes. C'est l'avènement de la liberté des recruteurs !

La hiérarchie est alors susceptible d'exercer une emprise sur la « carrière de l'agent » alors que l'évolution du titulaire bénéficie de garanties minimales en raison de l'avancement à l'ancienneté.

Dans le même temps, l'individualisation des carrières des fonctionnaires a connu une accélération majeure

L'individualisation des carrières et des rémunérations

La nouvelle gestion publique invite à abandonner la fonction publique de carrière pour une fonction publique d'emplois et à individualiser la gestion des agents, de leurs carrières, en supprimant toute évolution linéaire, impersonnelle, arrêtée en fonction de règles objectives, transparentes et applicables à toutes et tous. La dépendance des fonctionnaires à l'égard de la hiérarchie est accentuée.

L'évolution de la gestion des agents à la DGFiP est ainsi caricaturale. Alors que les affectations étaient réalisées au regard de l'ancienneté des agents postulants, cette règle disparaît pour les affectations de cadres

intermédiaires qui sont désormais pour l'essentiel recrutés au choix par les directions locales. Le langage technocratique évoque la liberté des gestionnaires, ce qui signifie l'avènement du choix discrétionnaire.

L'opacité plutôt que la transparence

L'application des règles de gestion des personnels, les promotions au choix étaient réalisées sous le contrôle démocratique des représentants élus des personnels. La loi de transformation de la fonction publique met fin aux commissions administratives paritaires pour tous les actes de gestion et de promotion «au choix». Les règles de gestions, désormais dénommées lignes directrices de gestion, sont par ailleurs vidées de leur substance pour accroître la liberté des gestionnaires. Ces réformes vont à l'encontre de la conception participative du « fonctionnaire citoyen », plus prégnante dans le statut depuis 1983, au profit d'une approche hiérarchique et descendante de l'administration.

L'avènement du manager au détriment de l'expert

Il n'a pas fallu attendre ce quinquennat pour qu'une autre évolution se fasse jour dans la conception de l'encadrement dans la fonction publique. Le chef de service qui, hier devait être un expert, est sommé de devenir un manager. Le recrutement des cadres est d'ailleurs orienté en ce sens. Ceci pourrait de prime abord paraître paradoxal à une époque où les équipes ont tendance à s'amenuiser et où, au contraire, l'apport attendu d'un encadrant est de soutenir techniquement son équipe.

Cette mutation renvoie au fondement de la légitimité du «chef» et aux réformes qui sont mises en œuvre.

Au-delà de l'aspect statutaire, les connaissances du responsable et son aptitude à apporter des réponses aux interrogations de ses collaborateurs sont un vecteur d'autorité largement accepté. Le manager en est dépourvu. C'est sa désignation par la hiérarchie qui fonde le rapport d'autorité, ce qui le rend d'autant plus dépendant et servile.

La maîtrise technique de l'activité est par ailleurs susceptible d'alimenter des conflits de valeur quand le responsable perçoit les conséquences néfastes des consignes qu'on lui demande de mettre en œuvre sur la qualité de la mission. A l'inverse, celui qui ne dispose que de connaissances superficielles, formulera rarement des objections et sera d'autant moins un frein aux évolutions imposées par la hiérarchie.

Ce phénomène accentue la caporalisation de la fonction publique et la dimension autoritaire du lien hiérarchique.

L'effervescence du changement au détriment des conditions de travail

La dégradation des conditions de travail est un phénomène observé dans

l'ensemble du monde du travail. Dans un contexte d'obsession de la diminution des coûts, le nouveau gain attendu s'opère au détriment des salarié·es. Et qu'importe si à moyen terme, le management conduit à une augmentation de l'absentéisme, des maladies professionnelles, les externalités négatives ne sont pas intégrées dans le modèle productiviste et financiarisé qui prévaut.

La fonction publique n'est pas épargnée même si le phénomène observé dans le secteur privé arrive avec un peu de retard. Il faut dire que les responsables administratifs ne font guère preuve d'imagination. Il n'y a pas de raison de ne pas mettre en œuvre des méthodes dont les effets délétères sont documentés et dénoncés depuis longtemps.

Pour faire face au dogme de la réduction du nombre de fonctionnaires, le périmètre des missions des ministères, est en constante évolution et les personnels doivent faire face à des réorganisations, fermetures et fusion de services incessantes. La réforme est devenue une fin en soi ! Alors que prévalait encore il y a quelque année l'image de la stabilité, voire de l'immobilisme administratif, la démagogie politique a fait du changement la nouvelle obsession.

Qu'importe si la réforme précédente n'a pas eu le temps de produire des effets ou n'a pas été évaluée. Toute réforme est bonne en soi et ce qui hier était présenté comme une organisation aboutie est le lendemain voué aux gémonies par les mêmes qui l'avait imposé.

Aucune étude n'est bien évidemment diligentée pour mesurer le temps consacré et le coût astronomique de ces réorganisations. Curieusement la Cour des comptes ne documente pas un phénomène, auquel il est vrai, elle contribue activement. Parce que les réformes sont prioritaires, elles captent des financements conséquents au détriment du fonctionnement du service public du quotidien.

À chaque réorganisation le personnel doit faire face à des contraintes supplémentaires pour s'adapter à une extension de ses missions, à une charge de travail supplémentaire, à la disparition de son métier, voire à défaire ce qui a été fait.

Les cadres intermédiaires, sommés de se concentrer sur la mise en place de ces réformes, ne sont alors plus disponibles pour soutenir leurs équipes.

Les «nouveaux modes de gestion venus du privé» les conduisent à se consacrer à des tâches déconnectées de la finalité de la mission, renseignant des indicateurs dépourvus de pertinence. L'injonction de réaliser ces tâches, au mieux parfaitement inutiles, au pire nocives pour le service public, constitue un puissant vecteur de démobilisation et de mal être pour l'ensemble des agent·es publics.

Ces phénomènes changent en profondeur la nature du travail. L'organisation du travail est partout standardisée avec des conséquences inévitables sur la qualité du service rendu au public et sur la santé des personnels pour qui le travail a perdu son sens.

Chapitre 2

LES ATTAQUES CONTRE LA PROTECTION SOCIALE

La crise du COVID-19 a révélé les conséquences des politiques de démantèlement du service public menées ces 30 dernières années, en particulier sur le service public hospitalier. La pénurie de moyens (masques, tests, respirateurs...) et la déstructuration des hôpitaux publics (fermetures de lits, réduction des budgets, suppression de personnels, manque d'investissements) ont rendu très difficiles, voire compromis, les soins aux très nombreux malades gravement atteints. La pandémie aura démontré le rôle essentiel des professions médicales en « première ligne » et des métiers de « deuxième ligne » qui travaillent dans l'aide à domicile, l'aide aux personnes, l'entretien, le commerce, la livraison ...

Au-delà de leur utilité sociale la crise a révélé la réalité de ces métiers mal considérés, sous-payés, sous qualifiés, sans réelle perspective d'évolution de carrière. Nombre de ces métiers sont occupés par les classes populaires et principalement par des femmes avec des contraintes particulièrement lourdes (temps partiel contraint, horaires décalés ...).

Le système de protection sociale, même dégradé, a une nouvelle fois permis d'amortir les effets de cette crise.

Enfin beaucoup d'études ont établi que la crise sanitaire a accentué les inégalités existantes et renforcé la précarité.

UNE SÉCURITÉ SOCIALE MALMENÉE

A l'exception du projet de transformation des systèmes de retraite, il n'y a pas eu durant le quinquennat de réforme majeure du régime de sécurité sociale. Toutefois il faut relever en 2020 la création d'une 5ème branche à la Sécurité sociale couvrant la perte d'autonomie, mais elle reste à construire et à financer. L'élément le plus marquant aura sans nul doute été la dégradation supplémentaire portée au financement de la Sécurité sociale, par l'accentuation de la politique d'exonération des cotisations sociales patronales et le financement par les assuré·es de la dette COVID.

Un financement fragilisé

Par de nouvelles exonérations de cotisations en faveur des entreprises

Au 1er janvier 2019 plusieurs mesures sont entrées en vigueur :

- le remplacement du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et du crédit d'impôt de taxe sur les salaires (CITS) en une nouvelle baisse de la cotisation patronale d'assurance maladie de 6 points pour les rémunérations ne dépassant pas 2,5 Smic par an.
- l'exonération de cotisations salariales des heures supplémentaires et complémentaires pour les employé·es du secteur privé et du secteur public. Cela ne concernera que les cotisations vieillesse puisqu'il n'y a plus de cotisation assurance maladie et chômage.
- la suppression du forfait social sur l'épargne salariale (intéressement et participation) pour certaines entreprises.

La politique d'exonération de cotisations sociales patronales n'est certes pas nouvelle, mais elle a connu une accélération certaine depuis ces dernières années. Leur montant atteint la somme conséquente de 62 milliards en 2020⁵³ et près de 68 milliards d'euros en 2021 (hors mesures exceptionnelles de soutien aux entreprises mises en place dans le cadre de la crise sanitaire) contre près de 42 milliards en 2018 et 30 milliards en 2010. Ces politiques aboutissent aujourd'hui à une quasi-absence de cotisations employeurs au niveau du SMIC !

C'est là le résultat des politiques néolibérales qui considèrent que les prélèvements fiscaux et sociaux pèsent trop lourdement sur les entreprises, que le coût du travail est trop important en France (les cotisations sociales patronales pour financer la Sécurité sociale sont calculées sur les salaires), ce qui empêcherait les entreprises d'être compétitives par rapport à d'autres pays.

Retour sur le CICE

Issu du rapport Gallois sur le pacte pour la compétitivité de l'industrie française, le CICE créé en 2013 est un crédit d'impôt sur les bénéfices (c'est-à-dire déductible de l'impôt payé par les entreprises) égal à 6 % des salaires compris entre le Smic et 2,5 Smic (ce qui représente environ 80 % des salarié·es !). Pour les rémunérations versées en 2013 le taux de 4 % a été porté à 6 % à compter du 1er janvier 2014 puis à 7 % en 2017 pour revenir à 6 % en 2018. Le CICE était donc bien une baisse du coût du travail.

Présenté comme devant permettre aux entreprises d'embaucher ou d'investir, il avait pour objet d'alléger le coût du travail de 20 milliards d'euros par an ! On est loin du plafond du dispositif Fillon qui limite les réductions de cotisations sociales à 1,6 SMIC !

Ce crédit d'impôt n'a été conditionné à aucune contrepartie de la part des entreprises; le Medef promettait de créer 1 million d'emplois en 5 ans.

Pour mémoire il a été financé pour moitié par une augmentation des taux de TVA (taux normal et taux intermédiaires) et pour l'autre par une réduction des dépenses publiques. En clair ce qui n'a été plus payé par les entreprises a été reporté sur d'autres comme les consommateurs et consommatrices, les particuliers ...

La possibilité de transformer le CICE en baisse de cotisations sociales pérennes est intervenue au 1er janvier 2019.

En 2019 la charge pour la collectivité a doublé pour atteindre plus de 40 milliards d'euros (20 milliards au titre du crédit d'impôt de 2018 et 20 milliards de réduction de cotisations en 2019)! **A titre de comparaison ces 40 milliards représentent 4 fois la dépense annuelle du RSA.**

L'efficacité du CICE : une bonne question

Le dernier rapport du comité de suivi du CICE de septembre 2020 indique « Les résultats restent conformes aux conclusions des années précédentes: un fort effet emploi est trouvé chez le quart des entreprises les plus bénéficiaires du CICE, qui ne représentent qu'un huitième des effectifs, mais rien de significatif chez les autres. L'effet total reste estimé à 100 000 emplois environ, ce qui est faible, rapporté au coût du CICE – de l'ordre de 18 milliards d'euros en 2016 » et très éloigné des promesses du Medef !

Dans le même temps le rapport souligne la difficulté à mesurer les effets sur la compétitivité.

La politique d'exonération de cotisations sociales pour les entreprises coûte très cher à la collectivité, car ce qui n'est plus payé par les entreprises l'est par d'autres acteurs comme les consommateurs/trices et les contribuables. Depuis la loi « dite Veil » de 1994, l'État était dans l'obligation de compenser toute nouvelle mesure de réduction ou d'exonération de cotisation par l'affectation chaque année au budget de la Sécurité sociale de taxes diverses et variées (taxe sur le tabac, l'alcool, taxe sur les salaires ...). C'est ainsi que, depuis 1994, les exonérations étaient intégralement compensées. Seules celles décidées antérieurement ne l'étaient pas, soit une perte de ressources de 2 à 4 milliards par an. Mais à compter de 2019, dans le cadre de la rénovation des relations financières entre l'État et la Sécurité sociale, cette règle a été remise en cause, sans débat public, ce qui est particulièrement grave pour l'équilibre financier du système de sécurité sociale et révèle dans le même temps la conception qu'a le pouvoir de la démocratie. Seul le principe

de compensation budgétaire à l'euro près pour les seules exonérations ciblées sur des zones géographiques (zones franches...) des publics prioritaires (apprentis ...) et des services à la personne est maintenu.

En parallèle le gouvernement a décidé de remplacer l'affectation de diverses recettes fiscales par l'attribution d'une part de TVA. Ce qui fait qu'aujourd'hui plus d'un quart (28 %) du rendement de la TVA est désormais affecté à la Sécurité sociale, et principalement à la branche maladie.

Par ailleurs nous attendons toujours la démonstration de l'efficacité de ces exonérations. Aucune étude à ce jour n'a permis d'évaluer sérieusement l'impact de ces différents dispositifs en termes de créations d'emplois.

En revanche nous pouvons affirmer que ces mesures représentent un effet d'aubaine pour des entreprises, avec comme conséquence directe de créer des trappes à bas salaires pour les salarié-es, en tirant leur rémunération vers le bas, sans aucune perspective d'amélioration ni de progression. En effet l'existence d'un seuil (1,6 Smic) constitue un obstacle à une augmentation des salaires car elle aurait pour effet de soumettre l'employeur au versement de cotisations sociales ou à en augmenter le montant. Ces dispositifs étant ciblés principalement sur les bas salaires, le risque de favoriser la création d'emplois de moindre qualité existe bel et bien, alors qu'il faudrait privilégier la montée en compétences de la main d'œuvre.

C'est à un véritable assèchement des ressources de la Sécurité sociale auquel on assiste aujourd'hui.

Par une dette indue mise à la charge de la Sécurité sociale

La crise sanitaire liée au Coronavirus et ses répercussions économiques et sociales ont percuté de plein fouet les finances publiques et les finances de la Sécurité sociale. D'un côté la forte contraction de la masse salariale, conséquence directe de la réduction de l'activité économique, s'est répercutée sur les cotisations et la CSG; de l'autre, un surcroît de dépenses (indemnités journalières, vaccins, tests, exonération ou report du versement des cotisations. La situation financière de la Sécurité sociale s'est ainsi fortement dégradée, accusant des déficits sans précédent : 38, 7 milliards d'euros en 2020 et 34, 6 milliards en 2021.

L'essentiel du déficit concerne la branche maladie (- 30 milliards en 2020 et 2021). Elle subit en même temps une réduction de ses recettes et une hausse de ses dépenses, c'est ce qu'on appelle l'effet de ciseaux qu'on va également retrouver pour l'assurance chômage.

Mais au lieu d'isoler le déficit exceptionnel lié à la crise sanitaire, le gouvernement a décidé par une loi du 7 août 2020 de prolonger l'existence

de la CADES⁵⁴ de 9 ans (jusqu'en 2033) et de lui transférer la somme de 136 milliards se répartissant ainsi : 31 milliards au titre des déficits antérieurs à 2020, 92 milliards au titre des déficits 2020-2023 des différentes branches de la sécurité sociale et 13 milliards de dette hospitalière. Sans la crise sanitaire, le remboursement de la dette sociale aurait dû prendre fin le 31 décembre 2024.

La CADES étant financée par la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS), une fraction de CSG et une participation du fonds de réserve des retraites, **cela revient à faire supporter principalement le remboursement de la dette sociale aux salarié·es et aux retraité·es**, les entreprises n'étant pas soumises à la CRDS.

Pour notre organisation les choix du gouvernement sont inacceptables. La dette sociale résultant de la pandémie devrait être intégralement prise en charge par le budget de l'État. Celui-ci a, de la même manière, supporté le dispositif exceptionnel d'aides aux entreprises. De même c'est à l'État et non à la Sécurité sociale qu'il revient d'assumer la part de la dette immobilière des hôpitaux, la CADES n'est pas une structure de défaisance.

Laisser à la charge des assuré·es les déficits sociaux liés au contexte sanitaire c'est les priver de 18 milliards d'euros à partir de 2025 qui, en raison de l'achèvement du remboursement de la dette sociale auraient pu être réaffectées à la Sécurité sociale pour répondre à d'autres besoins. Au lieu de quoi il y a fort à craindre que les déficits servent à nouveau de prétexte à des mesures réduisant les prestations quel que soit le secteur (maladie, famille, retraite).

Avec la diminution très nette de la part des cotisations employeurs, une dette supplémentaire et la décision de ne plus compenser les nouvelles exonérations de cotisations sociales il est évident que le financement de la Sécurité sociale est de plus en plus fragilisé. Ces décisions vont non seulement empêcher toute perspective d'amélioration pour les assuré·es mais surtout « autoriser » le gouvernement à continuer à couper dans les prestations au nom de la réduction d'une dette dont la population n'est pas responsable.

La réforme des retraites, l'obsession néolibérale de la dette

Réformer encore et toujours, tel est le leitmotiv du gouvernement non pas pour rendre plus juste le système mais pour contenir les dépenses qui y sont consacrées à leur niveau actuel, soit 13,8 % du PIB⁵⁵.

À l'opposé des réformes qui se succèdent depuis 1993 le projet gouvernemental était censé en finir avec les modifications dites paramétriques comme le recul de l'âge de départ à la retraite, l'allongement de la durée de cotisations, la modification du calcul de la pension... Pour le pre-

54/ Caisse d'amortissement de la dette sociale

55/ Les dépenses de retraite représentent plus de 300 milliards d'euros par an (338 milliards en 2020).

mier ministre il s'agissait « de construire un système universel de retraite » en remplacement des 42 régimes obligatoires, de remplacer le système actuel par un système par points, présenté comme le remède aux déficits et injustices contenues dans les différents régimes.

Désignation d'un haut-commissariat à la réforme des retraites, consultation citoyenne, forums, multiples réunions avec les syndicats pendant plusieurs mois, le gouvernement n'a pas lésiné sur les moyens pour mettre en scène son projet de réforme et laisser à penser qu'il s'était donné le temps de la concertation. Mais il a fait preuve d'amateurisme en s'abstenant de toute simulation des conséquences précises du changement de système sur le taux de remplacement, les dispositifs de solidarité, la réduction des inégalités entre les femmes et les hommes, etc.

Or les opposants au projet, dont notre organisation syndicale, ont démontré que la transformation du régime par annuités en régime à points, conduisait à amputer le niveau de la retraite future, qu'il restait injuste pour les personnes occupant des métiers pénibles, et qu'il ne réglait pas les inégalités de retraites entre les femmes et les hommes.

La formule si souvent répétée « un euro cotisé donnera à tous les mêmes droits » revenait à entériner les inégalités actuelles de salaires et à les reproduire pendant la période de retraite, à ignorer les carrières morcelées, les contraintes spécifiques attachées à certains métiers dont leur pénibilité, les inégalités d'espérance de vie entre catégories socio-professionnelles⁵⁶.

Le décryptage du projet par les organisations syndicales a permis de déconstruire les discours du gouvernement. Plusieurs principes ont fait long feu. C'est ainsi que les règles identiques pour toutes et tous ont rapidement volé en éclat avec l'annonce de traitements particuliers pour les militaires, policiers, gendarmes, pompiers... L'introduction de ces exceptions aurait dû conduire le gouvernement à abandonner son projet car, de fait, on retrouvait là la justification de l'existence de régimes spéciaux. La réforme projetée n'était donc pas porteuse de plus d'égalité.

Mais le plus grave est sans aucun doute la rupture sans précédent qu'aurait provoqué cette réforme si elle avait vu le jour. Dans son avis rendu en janvier 2020, le Conseil d'État soulignait ainsi que les projets de loi «*procèdent à une réforme du système de retraite inédite depuis 1945 et destinée à transformer pour les décennies à venir un système social qui constitue l'une des composantes majeures du contrat social* ».

56/ Les ouvriers vivent en moyenne 6 années de moins que les cadres.

Le système de retraite français est fondé sur la répartition : les cotisations d'une année financent les retraites versées au titre de la même année. Il est complété par des mécanismes de solidarité en faveur des personnes qui connaissent des périodes de chômage, de maladie, qui ont élevé des enfants, qui ont une faible retraite ...

Les 42 régimes actuels se sont construits sur une base professionnelle avec des règles de cotisations et de prestations qui leur sont propres.

Un système par point est injuste et dangereux

Actuellement les régimes de retraite qu'ils soient de base (régime général) ou spéciaux (SNCF, RATP...) fonctionnent sur la base de prestations définies. En fonction du nombre d'annuités cotisées et des règles de calcul afférentes à son régime, il est possible de connaître le montant de sa future retraite⁵⁷. Ainsi pour les salarié·es du secteur privé la retraite de base est calculée sur les 25 meilleures années, elle est complétée d'une retraite complémentaire obligatoire qui fonctionne pour sa part sur la base d'un système par points. Pour les fonctionnaires le montant de la retraite est égale à 75 % du dernier indice de traitement détenu les six derniers mois. Même avec des règles différentes entre le public et le privé, le conseil d'orientation des retraites (COR) a montré que les taux de remplacement, pour les carrières à taux plein, étaient similaires, de l'ordre de 75 %.

En revanche dans les régimes par points, seules les cotisations sont définies. Chaque année l'assuré·e acquiert des points (dont la valeur est connue) qui vont se cumuler tout au long de sa vie professionnelle. Mais leur contrepartie monétaire ne sera connue qu'au moment de la liquidation de la retraite, soit 30 ou 40 ans plus tard. C'est dire combien l'incertitude est grande quant au montant de sa future retraite contrairement aux allégations du Gouvernement.

Un régime par points qui prend en compte toute la carrière au lieu des 25 meilleures années pour le privé ou les 6 derniers mois dans la fonction publique ne peut que faire baisser le niveau des pensions. La décision d'intégrer les primes dans le calcul des retraites des fonctionnaires n'aurait pas suffi à maintenir le niveau des retraites. Le gouvernement avait d'ores et déjà annoncé qu'il faudrait augmenter les rémunérations notamment du monde enseignant. Les fonctionnaires auraient été parmi les grands perdants de cette réforme. Les calculs effectués par notre syndicat ont ainsi démontré que la réforme aurait entraîné une perte mensuelle de pension comprise entre 121 € et 538 € pour les agent·es de catégorie A, B et C.

57/ Sous réserve de la situation des salarié·es affilié·es à plusieurs régimes de retraite au cours de leur carrière

En résumé dans un système à prestations définies, le mode de calcul est défini par la loi, il revient ensuite au gouvernement d'ajuster les ressources (cotisations, âge de départ...), le niveau des pensions passe donc avant la question du financement. A l'inverse dans un système à points on définit au préalable l'enveloppe en fixant le taux de cotisations et ensuite on répartit cette enveloppe entre les retraités selon les règles définies.

L'évolution des dépenses de retraite

La part des prestations sociales dans le PIB dont celles du régime vieillesse augmente régulièrement depuis 1946. Au cours des cinquante dernières années, les dépenses de retraite se sont accrues de plus de 7 points de PIB : en 1959 elles représentaient 4,7 % du PIB, 7,8 % en 1975, 12,6 % en 2000 et autour de 14 % aujourd'hui. Leur progression a permis de financer à la fois l'augmentation du nombre de retraités dans la société ainsi que l'amélioration du niveau des retraites dans les années 1970. Toutefois il faut rappeler que cela fut possible grâce à une augmentation⁵⁸ des cotisations salariales et patronales.

Mais le PIB reste un indicateur très insuffisant

Le Produit Intérieur Brut (PIB) est un indicateur économique qui permet de mesurer les richesses créées dans un pays au cours d'une période donnée, en général une année. Il est utilisé pour mesurer la « croissance économique » d'un pays, ce qui implique une variabilité à la baisse en cas de crise économique par exemple.

L'habitude a été prise de mesurer les dépenses publiques à l'aune de cet indicateur. Cependant de nombreux travaux ont démontré que le PIB n'était pas un outil adéquat, car il ne tient pas compte des inégalités et des dégâts environnementaux. Il serait dès lors préférable de lui substituer des indicateurs sociaux et environnementaux ou encore un indicateur de développement humain.

Comme l'objectif était de plafonner les dépenses de retraite à 14 % du PIB alors que, dans le même temps, le nombre de personnes de plus de 65 ans allait augmenter de 70 % d'ici à 2070⁵⁹, le montant des pensions versées aurait mécaniquement baissé.

Un régime par points aurait permis d'ajuster le montant des retraites aux recettes attendues en laissant les mains libres au pouvoir politique de faire évoluer la valeur des points sans le moindre débat public. Le gouvernement préparerait ainsi un appauvrissement des classes populaires tandis que les plus aisés auraient pu se tourner vers la capitalisation pour compléter leur retraite.

« Le but réel du régime par points est de baisser les retraites sans le dire et en faisant sauter tous les systèmes de solidarité qui sont inclus dans le système actuel. »
(Christian Saint-Etienne, professeur d'économie)

58/ Entre 1960 et aujourd'hui les cotisations salariales sous plafond sont passées de 3 % à 6,90 % et les cotisations patronales sous plafond, nulles en 1960, sont passées à 8,55 %. Il existe depuis quelques années une cotisation déplafonnée de 2,30 % dont 0,40 pour les salariés.

59/ En 2070, la France devrait compter 22 millions de personnes de 65 ans et plus contre 13 millions aujourd'hui, selon l'Insee

Grâce aux mobilisations syndicales et la crise sanitaire aidant, le projet de réforme a été suspendu. Le président de la République reconnaît aujourd'hui que sa réforme était « *très ambitieuse, extrêmement complexe et du coup, porteuse d'inquiétude* ».

Cependant la majorité actuelle persiste à vouloir diminuer la part de richesse consacrée aux dépenses de retraite et semble se diriger vers un nouveau report de l'âge légal de départ en retraite.

Dans un contexte de chômage de masse⁶⁰, reculer l'âge de départ à la retraite est une aberration économique qui ne fait que déplacer la question du financement de l'inactivité vers d'autres prestations sociales (chômage, invalidité, minimas sociaux). Ainsi, le recul de l'âge minimum légal de 60 à 62 ans aurait occasionné en 2017, au terme de sa montée en charge, de l'ordre de 3 milliards d'euros de dépenses sociales supplémentaires selon la Cour des Comptes⁶¹. En effet une grande partie des travailleuses et des travailleurs ne sont plus dans l'emploi au moment du départ à la retraite soit parce qu'ils et elles n'ont toujours pas retrouvé d'emploi, soit parce qu'ils et elles sont dans l'incapacité d'occuper un emploi en raison d'un état de santé dégradé lié à l'usure professionnelle, à des accidents du travail notamment.

En France il y a davantage de chômeurs de plus de 50 ans que de jeunes. Les entreprises continuent à se débarrasser des salarié·es les plus âgées et le taux d'emploi des 60-64 ans ne dépassait pas 31% en 2018. Mais la Cour des comptes n'en a cure puisque qu'elle persiste dans ses recommandations à vouloir maîtriser à tout prix les dépenses de retraite « *par des âges de départ à la retraite plus tardifs ou par une baisse du niveau relatif des pensions* ».

Aussi pour Solidaires Finances publiques toute velléité d'allonger la durée de cotisation sans apporter de réponse au chômage et au chômage des seniors, sans réelle politique d'amélioration des conditions de travail et de prévention des risques professionnels est une impasse.

Les pensions programmées à la baisse

Entre 1960 et 2015, la part des plus de 65 ans dans la population totale est passée de 11,6 % à 18,6 %. Dans le même temps, la part du PIB consacrée aux pensions a augmenté de 9 points (de 5 à 14 %). Selon les scénarios du gouvernement, d'ici 2050, la part des plus de 65 ans devrait encore augmenter de 7,5 points, mais la part du PIB consacrée aux retraites ne devrait pas bouger (ou baisser). L'ajustement du système se fera essentiellement par la diminution des pensions, et secondairement par un report de l'âge effectif de la retraite. Michaël Zemmour⁶²

60/Au 2ème trimestre 2021 la France compte 2,4 millions de chômeurs selon les chiffres de l'Insee ce qui représente un taux de chômage de 8 % de la population active.

61/ Cour des comptes, Continuer à adapter le système de retraite pour résorber les déficits et renforcer l'équité, octobre 2021.

62/ Maître de conférences en économie à Lille 1

Vers un creusement de l'écart de niveau de vie entre retraité·es et salarié·es

Le taux de remplacement c'est-à-dire le rapport entre la pension et le salaire ne cesse de se dégrader pour les salarié·es du privé sous l'effet des réformes qui se sont succédées depuis 1993, et tout particulièrement de l'indexation sur les prix -au lieu des salaires- dans le calcul de la pension puis dans sa revalorisation annuelle.

Cette mesure appliquée de façon progressive produit pleinement ses effets depuis quelques années. Elle est à l'origine d'un appauvrissement des retraité·es par rapport aux personnes en activité, les salaires augmentant plus vite que l'inflation.

Qu'en-est-il d'une retraite d'au moins 1 000 euros ?

Inscrite dans la loi depuis 2003, puis promesse présidentielle « toute retraite pour une carrière complète, de 43 ans actuellement, voire plus à l'avenir, devra être supérieure à 1 000 € par mois », soit 85 % du Smic net, ne s'est toujours pas concrétisée. Le rapport parlementaire Turquois-Causse dénombre 5,7 millions de personnes (tous régimes confondus) percevant une pension brute inférieure à 1 000 € soit 37 % des retraité·es dont près des $\frac{3}{4}$ sont des femmes. Mais parmi ces 5,7 millions personnes, seules 1,8 million d'entre elles ont une carrière complète ou quasi complète, ce qui maintient un très grand nombre de retraité·es dans la pauvreté. En clair une retraite mensuelle de 1 000€ ce n'est ni pour tout le monde ni pour demain!

Que signifie la promesse de percevoir une retraite de 1 000 € pour une carrière complète quand l'ASPA (ex minimum vieillesse) s'élève à 903€ et que le seuil de pauvreté en France se situe à 1 102 €?

Solidaires Finances publiques est très attaché au contrat intergénérationnel car c'est un élément fondamental de la confiance et de la solidarité entre générations. C'est également un facteur de cohésion sociale. Certes les systèmes actuels de retraite sont tous loin d'être justes. Ils comportent des inégalités mais ce n'est pas en substituant au système par annuités, un système par points que nous parviendrons à plus d'équité. Un système de retraite juste doit permettre à chacun de vivre dignement après une vie professionnelle et garantir un minimum de retraite. Plusieurs pistes peuvent être explorées comme l'amélioration de la situation de l'emploi, la revalorisation des salaires d'un très grand nombre de métiers essentiels occupés majoritairement par des femmes, le rattrapage des salaires des femmes, la réduction des écarts de salaires, une augmentation des cotisations ... En outre il est possible de faire converger vers le haut les règles existantes (durée de cotisation, âge de départ à la retraite, modalités de calcul de la pension ...)

Comme d'autres débats, celui sur les retraites pose la question démocratique de l'augmentation de la part de la richesse produite à y consacrer.

Le financement de la perte d'autonomie, un chantier une nouvelle fois reporté

L'intégration de la perte d'autonomie liée à l'âge ou au handicap dans le giron de la Sécurité sociale est une étape importante franchie avec la loi du 7 août 2020. Mais il faut bien admettre que le gouvernement s'est arrêté au milieu du gué. En effet au-delà du cadre, il ne s'est pas donné les moyens de lui donner un réel contenu à la hauteur des enjeux. Ainsi le projet d'une loi « grand âge et autonomie⁶³ » qui n'a cessé d'être remis à plus tard semble aujourd'hui bel et bien enterré.

Côté financement aucune ressource pérenne ne lui a été affectée mais seulement une part supplémentaire de CSG d'un montant annuel de 2,4 milliards à compter de 2024 alors que le rapport Libault estimait un besoin supplémentaire de 6,2 milliards d'euros par an.

Cette attitude d'est d'autant plus inacceptable :

- que ces dernières années plusieurs rapports ont bien identifié les besoins et formulé de très nombreuses propositions,
- que la crise sanitaire a mis en évidence les grandes difficultés des personnels travaillant en EHPAD ou à domicile, les limites de ces structures et l'insuffisance de leurs moyens en matériels dont les équipements médicaux et en personnels.

Les quelques propositions contenues dans le projet de loi de financement de la Sécurité sociale (PLFSS) 2022 restent éparées et très en deçà des attentes du secteur. **Il est évident que le gouvernement a renoncé à traiter la question centrale de la perte d'autonomie.**

Or il y a urgence à repenser le modèle des Ehpad, l'accueil et l'accompagnement des personnes âgées et des personnes handicapées.

Cela passe notamment par la revalorisation dans toutes leurs dimensions (statut, salaire, formation ...) des métiers de l'aide et des soins à domicile, occupés à 95 % des femmes, des métiers du sanitaire et du médico-social aux conditions de travail et d'emploi difficiles voire hétérogènes entre secteur public et privé.

La création d'un service public de l'autonomie permettrait de satisfaire les besoins et serait créateur d'emplois utiles socialement.

Enfin cela nécessite de dégager les financements nécessaires à la réalisation de cette politique en termes d'établissements adaptés, de services infirmiers ou d'aides à domicile ...

63/ Promise par le président en juin 2018

La branche autonomie ne doit pas rester pas une coquille vide. Nous devons agir pour qu'elle devienne l'expression de la solidarité nationale tant par ses prestations que par son financement. Aussi nous ne pouvons que rejeter l'idée de la Mutualité française⁶⁴ d'une assurance dépendance associée aux contrats de santé, par essence inégalitaires. Une cotisation forfaitaire est incompatible avec le principe fondamental selon lequel « *chacun-e contribue en fonction de ses revenus et reçoit en fonction de ses besoins* ».

Politique familiale: L'allongement du congé paternité et après ?

Le passage de 14 à 28 jours du congé paternité a été salué comme une avancée très positive qu'il faut relativiser pour plusieurs raisons.

La durée du congé de paternité n'était que de 11 jours non obligatoires, indemnisés par la Sécurité sociale. Porter cette durée à 28 jours au 1er juillet 2021 en y incluant les 3 jours accordés lors de la naissance d'un enfant (payés par l'employeur) ne va guère corriger le déséquilibre existant dans le partage des tâches au sein des couples. D'autant qu'une seule période de 4 jours (en plus des 3 jours du congé de naissance) sera obligatoire, la prise des 21 jours restants étant facultative et fractionnable.

Cette mesure est très en retrait par rapport à la législation espagnole qui a aligné, de façon progressive, la durée du congé de paternité sur celle du congé maternité. De plus les seize semaines de congé sont rémunérées à 100% et ne sont pas transférables d'un parent à l'autre.

Nous pouvons également constater que la décision du gouvernement est en réalité très éloignée de la préconisation du rapport Cyrulnick « 1000 premiers jours » invitant à porter le congé paternel à 9 semaines.

Enfin il s'agit d'une mesure isolée. Ni la question du congé parental ni celle de la garde des enfants ne sont abordées alors qu'elles reposent très majoritairement sur les femmes.

Lors des discussions du projet de directive⁶⁵ sur le congé parental, le Parlement européen avait proposé de fixer l'indemnité à 78 % du revenu. Le président Macron a tout fait pour torpiller le projet, jugé selon lui trop coûteux. « *J'en approuve les principes, mais c'est une belle idée qui peut coûter très cher et finir par être insoutenable* ».

L'alignement de la durée du congé maternité des indépendantes sur celui des salariés depuis le 1er janvier 2019 est en revanche une mesure très positive.

64/ Cette proposition a été élaborée avec la fédération française de l'assurance

65/ La directive adoptée le 4 avril 2019 a été vidée de son contenu sous la pression de plusieurs Etats dont la France pour des raisons budgétaires.

Un système de soins à bout de souffle

Offre de soins -en termes de professionnels (généralistes, spécialistes...) et de structures (cabinets médicaux, maternité, hôpitaux ...)- insuffisante, déserts médicaux, obstacles à l'accès aux soins pour des raisons financières (dépassements d'honoraires), manque de lits à l'hôpital par insuffisance de personnel, attentes prolongées aux urgences, longueur excessive des délais de rendez-vous ...

Telles sont les conséquences des politiques de rationalisation des dépenses de santé depuis plus de 3 décennies. Jamais les pouvoirs publics ne se sont véritablement attaqués à la logique inflationniste du paiement à l'acte et de la tarification à l'activité pour l'hôpital.

La crise, que traverse l'hôpital depuis plusieurs années, a été véritablement mise au grand jour par la pandémie qui n'a fait que l'amplifier : sous financement structurel, manque de personnel, désorganisation du travail, management entrepreneurial, épuisement physique et psychique des personnels, déshumanisation...

Le Ségur de la santé n'a pas été à la hauteur des attentes en termes de revalorisation des salaires et de moyens. Il n'a pas conduit à tracer une perspective claire de réforme du système de santé de nature à rassurer les professionnels de santé et les patient·es.

C'est d'une véritable rupture dont a besoin notre système sanitaire. Nous devons passer d'un système de soins à un système de santé prenant en compte tous les déterminants sociaux de la santé (conditions de vie, de travail, de logement, d'alimentation, environnement, éducation). Il devra garantir sur l'ensemble du territoire un égal accès à une médecine égalitaire et solidaire, la présence d'acteurs structurés en réseau permettant d'apporter des réponses aux besoins des populations. Ce qui nécessite non seulement des investissements conséquents mais aussi d'instaurer une véritable démocratie sanitaire et sociale.

Lunettes, prothèses dentaires et auditives prises en charge à 100 %

Il s'agit de trois secteurs où le renoncement aux soins est le plus important. Il est véritablement scandaleux que près de 70 ans après la création de la Sécurité sociale, ils restent encore si mal remboursés. Cette situation laisse aux assuré·es un reste à charge loin d'être négligeable y compris avec une complémentaire santé. C'est pourquoi nombre d'entre eux retardent ou renoncent à des soins onéreux.

Toutefois pour le gouvernement il ne s'agissait pas de supprimer tout reste à

charge (soit 4,4 milliards d'euros) dans ces trois domaines mais de proposer pour chacun d'entre eux des «offres d'entrée de gamme» prises en charge à 100 %, sans conditions de revenus. Le financement étant mis à la charge des professionnels concernés et des assuré-es sociaux pour la part obligatoire et la part complémentaire. Au passage le gouvernement a imposé un abaissement du plafond de prise en charge des montures par les complémentaires de 150 à 100 €.

Il est encore trop tôt pour analyser les effets de ces dispositifs sur les comportements et vérifier s'ils ont permis un meilleur accès aux soins.

Si nous en sommes là aujourd'hui la responsabilité en revient aux pouvoirs publics qui n'ont jamais voulu négocier avec ces professionnels de santé de tarifs opposables correspondant à la réalité des coûts.

Pour Solidaires Finances publiques il convient de « faire du 100 % opposables sur tous les soins dentaires, c'est-à-dire fixer un tarif national pour tout acte dentaire à son juste prix, et le faire respecter. »⁶⁶. Il faut agir de même dans le secteur de l'optique, l'assurance maladie rembourse un verre à 0,03 €, et de l'audioprothèse.

Le coût supplémentaire pourrait être assumé sans difficulté si, comme nous le revendiquons, la mission de remboursement de l'intégralité des frais de santé était assurée par l'assurance maladie. Ainsi l'abandon du système dual, obligatoire et complémentaire permettrait des économies significatives de frais de gestion.

Au final, chacun-e contribuerait en fonction de ses revenus -ce qui n'est pas le cas des cotisations des complémentaires- et recevrait en fonction de ses besoins pour aboutir à un système plus juste⁶⁷.

LA SOUS-INDEXATION DES PRESTATIONS SOCIALES ET DES MINIMAS SOCIAUX

La sous-revalorisation des prestations sociales (prestations familiales, aides au logement, minimas sociaux, retraite...) est régulièrement utilisée car elle permet de faire des économies budgétaires sans le moindre débat. Ainsi en 2019 et 2020, la plupart des prestations sociales n'ont été revalorisées que de 0,3 %. Or pour les familles dont les ressources financières sont plus que limitées, les conséquences peuvent être dramatiques, les conduisant à les faire basculer dans la grande pauvreté.

Quant aux minimas sociaux seuls deux d'entre eux, l'allocation adulte handicapé (AAH) et l'allocation de solidarité aux personnes âgées⁶⁸ (AS-PA), ont été revalorisés de manière plus conséquente entre 2018 et 2020 pour atteindre tout juste 900 euros mensuels pour une personne seule.

Où en est le plan de lutte contre la pauvreté ?

L'annonce, le 13 septembre 2018, du lancement d'un plan de lutte contre

66/ Dr Fabien Cohen secrétaire général des chirurgiens-dentistes de centres de santé

67/ <https://solidairesfinancespubliques.org/le-syndicat/nos-publications/l-unite/2021/2934-unite-n-1147-2/download.html>

68/ Ex minimum vieillesse

la pauvreté a fait long feu, comme ceux d'ailleurs qui l'ont précédé. Il comprenait notamment la création d'un revenu universel d'activité (RUA) qui devait regrouper le plus grand nombre de prestations sociales, du RSA aux APL et soumettre ses bénéficiaires à «des droits et des devoirs supplémentaires». Celui-ci a été abandonné. Mais peut-être est-ce mieux ainsi tant il est évident que le nouveau revenu- à enveloppe constante-, n'aurait pas répondu aux attentes et besoins des familles ou des jeunes exclus du RSA, voire aurait fait des perdants parmi les plus pauvres !

La décision de ne pas revaloriser les minimas sociaux au prétexte de privilégier le retour à l'emploi est inique et contre-productive, car elle aggrave la précarité et les difficultés financières des familles.

Le gouvernement ne s'est pas attaqué à la précarité alors que selon les associations caritatives, la crise sanitaire a fait basculer 1 million de personnes dans la pauvreté du fait notamment de la disparition d'emplois en contrat à durée déterminée et en intérim. Fidèle à sa doctrine, le gouvernement a refusé de revaloriser le RSA et s'est contenté de verser des aides exceptionnelles à leurs titulaires. Les nombreuses prises de position en faveur d'une extension du RSA aux personnes de moins de 25 ans se sont vues opposées un refus catégorique du gouvernement au motif que le RSA (synonyme d'assistanat pour une partie des responsables politiques et de la population) ne comporte pas de volet insertion contrairement à la « *garantie jeune*⁶⁹ ». Jusqu'à présent le gouvernement défendait ce dispositif d'accompagnement personnalisé vers l'emploi des jeunes âgés de 16 à 25 ans, les plus éloignés de l'emploi (200 000 bénéficiaires) et qui, pendant une période de 12 à 18 mois, perçoivent une allocation mensuelle de 497 €.

Le gouvernement s'est trouvé contraint d'annoncer, le 12 juillet 2021, un revenu pour les personnes de 18-25 ans qui ne sont ni en emploi, ni en étude, ni en formation, ce qui en définitive ne devrait concerner que 500 000 personnes, alors que le chiffre d'1,4 million avait été initialement avancé. Toutefois le projet gouvernemental a depuis été singulièrement revu à la baisse et rebaptisé « *contrat d'engagement jeune* ». Il ouvre droit, depuis le 1^{er} mars 2022, à une allocation mensuelle maximale de 500 € versée sous condition de revenus, d'assiduité et d'acceptation des activités proposées aux intéressés.

Face à l'ampleur de l'exclusion c'est une véritable politique de lutte contre les inégalités qu'il faut développer et tout particulièrement en matière de revenus, d'accès à l'emploi, au logement pour que chaque citoyenne et chaque citoyen puisse vivre dignement.

69/ Créée par François Hollande et étendue par Emmanuel Macron

Les chiffres de la pauvreté fin 2019

-4,30 millions de personnes sont allocataires de l'un des minima sociaux, un chiffre en augmentation de +1,2 % depuis fin 2018. En incluant les conjoints et les personnes à charge, 6,9 millions de personnes sont couvertes par les minima sociaux fin 2019, soit 10 % de la population.

- 6,54 millions de foyers bénéficient d'une aide au logement,
 - 4,50 millions, de la prime d'activité,
 - 6,77 millions, d'une prestation familiale
 - et 6,91 millions de personnes de la complémentaire santé solidaire (CSS).
- Enfin, 5,54 millions de ménages ont reçu un chèque énergie en 2020.

Source : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques

La prime d'activité, une subvention aux bas salaires de 10 milliards d'euros

Pour mémoire la prime d'activité n'est pas une prestation sociale mais un complément de ressources pour des travailleurs et travailleuses dont les revenus professionnels sont modestes.

Mise en place au 1er janvier 2016, la prime d'activité est issue de la fusion de la prime pour l'emploi (PPE) et du RSA activité (dont l'échec était patent). Elle permet de compléter les revenus des personnes qui ont une activité professionnelle mais dont les ressources sont modestes (comprises entre 0,5 et 1,5 Smic). Elle est versée au foyer, en fonction de sa composition et de ses ressources. N'étant pas soumise à cotisation, elle ne sera pas prise en compte pour la retraite. Ces salarié-es viendront donc grossir les rangs des retraité-es qui ont moins de 1000 euros pour vivre.

La crise des « gilets jaunes » a conduit le gouvernement à revaloriser son montant (augmentation de 90 € maximum) et à élargir le nombre de ses bénéficiaires. Le montant moyen de l'aide est de 185 € par mois et par foyer.

Au travers de la prime d'activité, l'État se substitue aux employeurs en subventionnant les très bas salaires. Tout ceci au bénéfice exclusif de l'employeur qui est par ailleurs désormais exonéré de toute cotisation sociale au niveau du SMIC.

La prime d'activité apparaît bien comme une forme d'assistance pour les salarié-es percevant un salaire avoisinant le Smic, financée par l'impôt. Ce n'est ni un impôt négatif ni un revenu d'existence. Le mécanisme mis en place ne change pas fondamentalement la situation des bénéficiaires sauf bien entendu d'un point de vue monétaire. La prime d'activité creuse les écarts entre les actifs modestes et les inactifs qui ne perçoivent que le RSA, que le gouvernement

refuse de revaloriser au motif qu'il incite à l'inactivité. **Elle est un obstacle supplémentaire à l'augmentation des salaires.**

Pendant ce temps, les gouvernements suivent chaque année l'avis du Groupe d'experts sur le SMIC qui « recommande de s'abstenir de tout coup de pouce sur le SMIC ». Il « risquerait d'être préjudiciable à l'emploi des personnes les plus vulnérables, d'autant qu'il ne pourrait plus être compensé par une baisse des contributions sociales employeurs ».

La prime d'activité en chiffres

2017 : 2,67 millions de bénéficiaires, pour un coût de 5 milliards d'euros (soit l'équivalent de ce que rapportait l'ISF avant sa suppression) et un montant moyen mensuel de 158 €.

2019 : 3,9 millions de foyers concernés pour un montant estimé à 8,8 milliards d'euros.

2020 : 4,43 millions de foyers pour un montant de 9,8 milliards d'euros.

POLITIQUE DU LOGEMENT: DES COUPES BUDGÉTAIRES MASSIVES ET AVEUGLES

« Il y a à l'évidence, un gisement d'économies dans la politique du logement ». Cette déclaration de Christian Eckert a certainement inspiré le gouvernement d'Emmanuel Macron tant les ponctions ont été conséquentes !

Les APL gravement amputées

La politique macronienne a lourdement impacté les plus modestes en matière d'aides au logement.

-1ère mesure : Dès le mois d'octobre 2017, le gouvernement s'est attaqué aux aides à la personne⁷⁰ en prenant la décision brutale de baisser de 5 euros par mois le montant de l'APL versé aux 6,3 millions de familles. Une mesure aveugle qui frappe en premier lieu les plus pauvres selon Louis Gallois et « pas très intelligente » pour Edouard Philippe pour une économie de 325 millions d'euros par an.

-2ème mesure : A compter du 1er juillet 2018, les APL ont été diminuées de 30 € par mois et par foyer vivant dans un logement social. En contrepartie le loyer a été réduit du même montant et la différence a été mise à la charge des bailleurs sociaux ! Réforme technocratique et injuste qui rapporte au budget de l'État 800 millions d'euros en 2018 et 2019 et 1,3 milliards en 2020...

70/ Il existe 3 types d'aides personnelles au logement : l'Aide personnalisée au logement (APL), l'Allocation de logement à caractère social (ALS) et l'Allocation de logement à caractère familial (ALF)

-3ème mesure : La réévaluation du barème des APL a été sous indexée (0,3%) au 1er octobre 2019 pour 2 ans, alors que l'indice de référence des loyers était de 1,8 % pour une économie supplémentaire de 170 millions. Or l'indexation depuis 2007 des barèmes sur l'indice de référence des loyers, dont l'évolution est inférieure à celle des loyers, conduit à accroître le taux d'effort des ménages.

-4ème mesure : suppression en 2018 des APL pour les accédants à la propriété pour une économie de 70 millions en 2019.

-5ème mesure : modification du calcul des APL au 1er janvier 2021. Les allocations, réactualisées tous les trimestres, seront basées sur les ressources perçues au cours des 12 mois précédents et non plus sur celles perçues deux ans plus tôt. Si ces modifications peuvent paraître justes, car de nature à adapter l'APL à l'évolution des revenus, elles pénalisent les jeunes en voie d'insertion et introduisent de la précarité et un manque de visibilité dans leur budget. Au passage, l'État économise 1,2 milliard par an.

Ces décisions supportées tantôt par les bailleurs sociaux, tantôt par les personnes les plus modestes, se font aux dépens des futurs investissements (constructions, réhabilitations, entretien) et du pouvoir d'achat des familles.

Les caisses d'Action logement ponctionnées

Pour boucler ses deux derniers budgets, le gouvernement a puisé dans la trésorerie d'Action Logement⁷¹ à hauteur de 500 millions d'euros en 2020 et d'un milliard en 2021. Or ces fonds sont destinés à financer la construction de logements sociaux et intermédiaires et à faciliter l'accès des salarié-es à la location ou à l'acquisition. Ces ponctions sont particulièrement inacceptables au regard des besoins en logement social.

Par ailleurs toujours au détriment du logement social, le taux de TVA sur les constructions neuves est passé de 5,5 % à 10 % au 1er janvier 2018. Enfin le gouvernement entend « réformer » en profondeur Action Logement pour « améliorer son fonctionnement et son efficacité » et, si la discussion n'aboutit pas, il légifèrera par ordonnance !

Toutes ces décisions fragilisent le secteur du logement social et s'inscrivent dans une stratégie plus générale de remise en cause des prestations sociales.

Les aides au logement sont accusées⁷² d'être coûteuses et inefficaces en ayant notamment un effet inflationniste sur les loyers. Mais contrairement aux idées reçues, il n'y a pas eu d'explosion des dépenses d'APL. Si en volume elles ont augmenté de 25 % depuis 1994, les dépenses rapportées au PIB sont restées stables depuis de plus de 20 ans. Le nombre

71/ Action Logement est l'organisme de collecte la participation des employeurs à l'effort de construction et qui a pris la suite du 1% Logement

72/ En 2015 la cour des comptes avait remis au Sénat un rapport très sévère

de bénéficiaires a pour sa part progressé de 10 %. Ce qui signifie que l'augmentation des loyers est restée à la charge des locataires.

Les aides au logement ont pourtant un effet redistributif certain

Les aides individuelles représentent 21 % du revenu des ménages les

Les trois aides personnelles au logement, versées à plus d'un ménage sur cinq, représentent plus de 40 % des dépenses publiques pour le logement, comprises entre 40 et 42 milliards par an. Leur montant qui atteignait 18 milliards par an entre 2015 et 2017, a été ramené à 17 milliards en 2018 et 2019 et une prévision de 15,6 Md€ en 2020 et 2021. Il faut mettre ces sommes en perspective avec les dépenses fiscales d'incitation à la construction de logements locatifs.

En 2018 les dépenses fiscales en faveur du logement (crédits et réductions d'impôts, exonérations et abattements, taux réduits...) ont atteint 18 milliards soit 20% de l'ensemble des dépenses fiscales.

En mars 2018, la cour des comptes a montré que « le coût annuel pour les finances publiques d'un logement de 190 000 € bénéficiant de l'avantage Pinel était, toutes choses égales par ailleurs, trois fois plus élevé que celui d'un logement social comparable, financé par un prêt locatif social (PLS), ou deux fois plus élevé que celui d'un logement financé par un prêt locatif aidé d'intégration (PLAI), alors même que la durée des locations est, dans ces derniers cas, bien supérieure (40 ans) ».

Dans une étude de mars 2019⁷³ la Cour précise : « les dépenses fiscales en faveur du logement profitent de manière croissante aux propriétaires bailleurs publics et privés (+ 5 % entre 2012 et 2018) alors même que celles au bénéfice des propriétaires occupants, notamment les plus modestes, diminuent (- 29 % sur la même période) ». Les principaux bénéficiaires ne sont ni les locataires intermédiaires ou modestes ni les primo-accédants, mais bien les investisseurs bailleurs et les particuliers situés dans les déciles supérieurs de revenus, mus par un objectif de rentabilité ou de recherche de profits.

De plus le rapport souligne que le contrôle des contreparties, à respecter par les bénéficiaires, (localisation du logement, plafond de loyer ou plafond de ressources du locataire) se révèle « largement illusoire ».

plus modestes. Selon l'IGAS elles sont bien ciblées, très progressives, et réduisent les inégalités. Concentrées sur les trois premiers déciles de revenus, elles permettent à une partie de la population d'accéder au logement, y compris privé, et de réduire la charge du logement dans leur budget de 12,6 points en moyenne. Selon les travaux de Pierre Madec « Pour les ménages locataires appartenant au 10% les plus modestes, les aides à la personne permettent de réduire de plus de 30 points leur taux d'effort c'est-à-dire qu'elles permettent d'accroître de plus de 30% leur niveau de vie ».

73/ La gestion des dépenses fiscales en faveur du logement - mars 2019

Le poids des loyers et des charges dans le revenu disponible baisse avec l'augmentation du niveau de vie : il s'élève à 37 % pour les ménages pauvres, 21 % pour les modestes, 13 % de celui-ci pour les classes moyennes et à 8 % pour les ménages aisés⁷⁴.

Le logement social pilier du modèle social français se trouve fragilisé par un niveau très élevé des prix de l'immobilier et du foncier, le désengagement de l'État et la pauvreté monétaire des locataires parmi lesquels on retrouve des fonctionnaires en début de carrière. Or les gouvernements successifs n'ont qu'une approche parcellaire de cette question, principalement budgétaire. Le projet de réforme d'Action Logement laisse entrevoir un changement de modèle, voire une privatisation du logement social.

Pourtant la crise du logement est une réalité tangible. Le rapport 2021 de la Fondation Abbé Pierre estime que 4 millions de personnes sont mal logées en France, tandis que le rapport Rebsamen fait le constat d'un recul de 14 % des autorisations de construire sur les territoires les plus tendus depuis 2018 et de 36 % pour les logements sociaux.

Pendant ce temps, le nombre de demandes de logement HLM a progressé de plus de 20 % depuis 2013.

Le contexte exige de construire massivement des logements sociaux pour enrayer la crise du logement et de mettre en œuvre d'autres mesures comme l'encadrement des loyers, l'application de la loi SRU, de développer les projets d'offices fonciers solidaires, outil anti-spéculatif ...

UNE RÉFORME DE L'ASSURANCE CHÔMAGE EMBLÉMATIQUE DU NÉOLIBÉRALISME

Le gouvernement aura réussi à transformer fondamentalement le dispositif d'indemnisation en cas de perte d'emploi, le financement de l'Unedic ainsi que sa gestion. Au départ la réforme annoncée par le candidat Macron devait rendre le dispositif universel en l'étendant à d'autres catégories. Pour soi-disant redonner du pouvoir d'achat aux salarié-es, le candidat devenu président a décidé de remplacer les cotisations salariales « chômage (2,4 points) » et « maladie (0,75 point) » par une augmentation de 1,7 points de CSG. Ensuite il a imposé aux organisations syndicales et patronales de renégocier la convention d'assurance chômage « pour faire reculer le chômage» mais aussi pour dégager chaque année entre 1 à 1,3 milliards d'euros d'économies en moyenne pendant 3 ans, soit 3,4 milliards. Les discussions n'ayant pas abouti c'est donc le ministère du travail qui repris la main et imposé des reculs très importants en termes de droits sociaux.

74/ Étude de la DREES, mars 2018.

Un durcissement sans précédent des règles d'indemnisation

Les deux principales mesures portent sur les conditions pour obtenir une indemnisation et sur les modalités de calcul du salaire de référence.

-La condition préalable pour percevoir une indemnisation est d'avoir travaillé 6 mois contre 4 précédemment, au cours des 24 derniers mois.

-Le nouveau mode de calcul du salaire journalier de référence se base sur la moyenne des salaires perçus au cours des 24 mois précédents, y compris les jours non travaillés. Ce qui va se traduire par une réduction des allocations pour près de 1,5 millions de chômeurs qui subiront des baisses de 20 % en moyenne et jusqu'à 40 % pour des centaines de milliers de personnes.

Antérieurement le salaire de référence était calculé à partir du salaire brut et du nombre de jours travaillés au cours d'une année.

Cette mesure a été prise au prétexte que certains salarié·es percevaient au chômage des indemnités supérieures à leur salaire en travaillant.

Le nouveau dispositif incite les demandeurs d'emplois à ne pas accepter de courtes missions au risque de faire baisser leurs indemnités. Paradoxal pour un gouvernement qui prétend encourager le travail !

Ces décisions ont provoqué quelques mobilisations insuffisantes pour faire reculer le Gouvernement. Les recours juridictionnels d'organisations syndicales, dont l'Union syndicale Solidaires, ont néanmoins contraint le gouvernement à reculer sur certains points et à différer leur entrée en application au 1er octobre 2021.

Un changement en profondeur du financement de l'assurance chômage

Le remplacement des cotisations des salarié·es du secteur privé par une augmentation de la CSG de 1,7 point pour l'ensemble de la population, y compris des personnes qui ne peuvent prétendre à l'assurance chômage comme les fonctionnaires et les retraité·es, a été présenté par le gouvernement comme une mesure destinée à redonner du pouvoir d'achat aux salarié·es !

Cette décision nous paraît particulièrement grave, car elle modifie en profondeur la philosophie du système actuel. En effet jusqu'à présent les allocations chômage sont des revenus de remplacement en contrepartie du versement de cotisations sociales salariales et patronales. Fondée sur une logique assurantielle, le système garantit des cotisations et des prestations proportionnelles aux revenus d'activité, raison pour laquelle, il est qualifié de contributif.

La décision du Gouvernement de soumettre à contribution l'ensemble des revenus pour assurer le financement de l'indemnisation chômage (du travail, de remplacement, du patrimoine et du capital) rompt avec cette logique assurantielle.

Il aurait été beaucoup plus simple et cohérent de compléter le système actuel par une cotisation des travailleurs et travailleuses indépendant·es (qui ne contribuent pas aujourd'hui). Inutile de rappeler que cette catégorie socio-professionnelle est réticente à rejoindre ce champ de la protection sociale.

Aussi on peut craindre qu'à brève échéance les allocations chômage deviennent forfaitaires, d'un montant uniforme et complètement déconnectées des contributions et revenus antérieurs. Nous passerions alors d'une couverture assurantielle à l'assistance.

La part de CSG désormais affectée au budget de l'assurance chômage (15 Milliards d'euros en 2021) représente le tiers de son financement. Il est regrettable que cette réforme profonde du financement, n'ait pas suscité plus de réactions, dans le monde syndical notamment.

L'augmentation de la contribution de l'Unedic au financement de Pôle emploi, de 10 à 11 % de ses recettes à compter de 2020, est également critiquable alors qu'elle n'a guère suscité de contestation.

Loin d'être anecdotique, elle s'élève à plus de 3 milliards d'euros, soit les 2/3 des recettes de Pôle emploi ! Les personnes privées d'emploi n'en finissent pas de financer les services de suivi et d'accompagnement qui leur sont dus.

La mainmise de l'État sur l'assurance chômage

Avant la réforme, la convention fixant les règles d'indemnisation ainsi que le taux de cotisations faisaient l'objet d'une négociation entre le patronat et les syndicats et celle-ci devait recevoir l'agrément des pouvoirs publics pour entrer en application. Désormais, les négociations relatives à l'assurance chômage seront contraintes par la remise d'un document de cadrage du gouvernement. Celui-ci fixera entre autres une trajectoire financière à respecter, des objectifs à atteindre en termes de règles d'indemnisation ... Chaque année le gouvernement transmettra au Parlement et aux « partenaires sociaux » un rapport sur la situation financière du régime. En cas d'écart, le gouvernement pourra demander aux gestionnaires d'y remédier en leur remettant un nouveau document de cadrage. La revalorisation des allocations chômage ne sera plus décidée par l'Unedic. Elle interviendra par arrêté, après avis ou simple proposition de l'organisme.

Au final l'État peut encadrer les négociations au sujet de l'assurance

chômage et en fixer les modalités. C'est donc une très sérieuse remise en cause de la gestion paritaire qui était la règle depuis la création de l'Unédic en 1958.

On cherchera en vain le caractère universel de la réforme tant le nombre des indépendants, nouveaux bénéficiaires, est ridiculement bas, moins de 1 000 personnes en 16 mois. En revanche elle obéit à une logique budgétaire et non à une logique de solidarité et de réduction des inégalités. Les mesures décidées par le gouvernement ne vont ni faire reculer le chômage, ni favoriser l'emploi durable mais au contraire diminuer le nombre des demandeurs d'emploi indemnisables et indemnisés et installer dans la précarité une partie de la population.

La contre-réforme du gouvernement, dont la motivation première est de réduire le déficit public, signe l'abandon d'une véritable réforme qui aurait permis de sécuriser les revenus et les transitions professionnelles, de garantir une continuité des droits, d'avoir un régime public d'indemnisation du chômage, d'accompagnement et d'orientation, de clarifier et d'articuler les rôles de l'assurance et de la solidarité.

Étant donnée la situation financière de l'Unedic, sa dette cumulée devrait atteindre 66 milliards en 2021, il y a donc fort à craindre que le gouvernement réduise à nouveau les droits des privé·es d'emploi pour diminuer le déficit dont une partie est imputable à la crise sanitaire et économique. Comme la branche maladie, l'Unédic a connu une forte diminution de ses recettes du fait du ralentissement de l'activité économique et des dépenses exceptionnelles comme les mesures d'urgence (chômage partiel financé à hauteur d'un tiers par l'Unedic, prolongation de l'indemnisation des personnes en fin de droit et des intermittents du spectacle).

Nous ne pouvons que partager l'avis du Sénat⁷⁵ selon lequel, puisque *«l'aggravation de la dette de l'Unedic résulte en grande partie de décisions prises par l'État, il pourrait être justifié que ce dernier prenne sa part dans son remboursement, soit en en reprenant une partie soit en affectant à l'assurance chômage des ressources supplémentaires»*⁷⁶.

Le gouvernement aura ainsi contraint autant qu'il le peut les dépenses sociales au détriment de la partie la plus modeste de la population. La réforme de l'assurance chômage et celle des retraites si elle avait été à son terme, préfigurent la transformation radicale du modèle social français sinon sa destruction et son remplacement par des aides pour les plus pauvres.

En effet durant ces 5 années le président et son gouvernement auront mis en avant la « valeur travail » pour inciter les personnes privées d'emploi, les jeunes ou les personnes en grandes difficultés à accepter n'importe quel emploi, mal payé et peu protégé. L'idée « d'universalité » aura également été mobilisée pour défendre les réformes des régimes de retraite

75/ Avis au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2021.

76/ <https://solidairesfinancespubliques.org/le-syndicat/nos-publications/l-unite/2019/1722-l-unite-1121-2/download.html>

et d'assurance chômage, alors qu'en réalité, il s'est agi, à chaque fois, de tirer toutes et tous vers le bas, de prévoir un socle minimal étatisé, laissant la place au secteur marchand ou à l'assistance. La dénaturation de la notion d'universalité contribue ainsi à brouiller la vision des choix politiques pour en occulter les véritables enjeux.

Chaque gouvernement applique une pure logique d'ajustement comptable, indépendamment des besoins de la population. L'État gère par les coûts la protection sociale que ce soit l'indemnisation du chômage, les aides au logement, les frais de santé.

Les dépenses publiques sont toujours présentées comme des charges dispendieuses, jamais comme un investissement. Le modèle social français est considéré comme trop protecteur, trop généreux et trop coûteux pour les finances publiques. A force d'être martelée, s'ancre dans la population la conviction que les prestations sociales ont un caractère désincitatif à la recherche d'emploi et que les personnes sont en partie responsables de leur situation.

Pourtant en détricotant les droits sociaux, le gouvernement aggrave l'insécurité sociale. Ne pas avoir accès à un travail digne, à un revenu et à un logement décent condamne une partie de la population à la précarité et à vivre dans la pauvreté.

Nous avons besoin d'un État social fort, de développer les services publics pour réduire les inégalités et garantir les droits fondamentaux ...

Il convient de contrer les discours catastrophistes du personnel politique, d'économistes et de nombre de médias, obnubilés par l'ampleur de la dette publique et pour qui, il n'y pas d'autre issue que la réduction des dépenses publiques, dont les dépenses sociales.

Enfin nous devons proposer à d'autres partenaires, une réflexion sur la protection sociale du 21^{ème} siècle, prenant en compte les besoins en prestation et en financement d'aujourd'hui, en insistant sur les grands principes de nos revendications, comme l'universalité de certaines prestations, l'élargissement de l'assiette du financement au-delà des seuls salaires, et leurs implications sur plusieurs sujets: santé, famille, retraite, perte d'autonomie ...

Chapitre 3

LES DROITS DES SALARIÉ·ES ET LEUR PROTECTION REMIS EN CAUSE

Au nom de la flexibilité du marché du travail et de l'allègement des contraintes pesant sur les entreprises, Emmanuel Macron a fait adopter des textes qui réduisent les droits des salarié·es et remettent en cause les mécanismes de protection de la santé et de la sécurité au travail.

DE NOUVEAUX RECULS DU DROIT DU TRAVAIL POUR LES SALARIÉ·ES

Après la loi Rebsamen et un an après la loi Travail du 8 août 2016, qui avaient déjà entériné de nombreux reculs, une loi d'habilitation du 2 août 2017 a autorisé le gouvernement à procéder par ordonnances à une réforme d'ampleur du droit du travail. C'est dire combien le gouvernement était pressé de remettre en cause le code du travail. La réforme s'est traduite par 5 ordonnances, 26 décrets d'application, 117 mesures applicables en 2018.

Parmi les modifications les plus emblématiques il faut citer la place prépondérante donnée aux accords d'entreprise sur bon nombre de thématiques sociales en lieu et place des accords de branche, l'harmonisation et la simplification des conditions de recours aux accords d'entreprise (RTT, aménagement du temps de travail, préservation et développement de l'emploi...), l'aménagement des délais de contestation des accords collectifs, l'instauration de ruptures conventionnelles collectives et non plus seulement individuelles, la mise en place d'une instance unique de représentation du personnel, le Comité Social et Economique (CSE) issue de la fusion des instances (délégués du personnels, comité d'entreprise et CHSCT)...

Avec la rupture conventionnelle collective, les entreprises peuvent se séparer de salarié·es sans passer par un plan de sauvegarde de l'emploi et sans justifier de difficultés économiques. Une telle opportunité va fragiliser l'emploi des salarié·es de plus de 50 ans et réduire les «garanties» tant collectives qu'individuelles que peut apporter un plan de sauvegarde de l'emploi (PSE) aux salarié·es.

La suppression des CHSCT

La suppression du CHSCT, instance dédiée aux conditions de travail et à la prévention des risques professionnels, prive les salarié·es d'un espace

pour défendre leurs droits en matière de santé au travail. En effet de nombreux CHSCT avaient contribué à faire émerger dans les entreprises et dans le débat public les atteintes à la santé qui sont les conséquences d'organisations du travail pathogènes (pressions au travail, méthodes de management ...), de contraintes physiques et de l'exposition à des pollutions diverses qui caractérisent de nombreux métiers.

La centralisation des possibilités d'interventions syndicales dans une seule instance, le Comité Social d'Entreprise (CSE) présente plusieurs inconvénients dans les entreprises dotées de plusieurs sites comme l'éloignement du terrain, la diminution des moyens des élu·es, la dilution des questions de santé et de sécurité au travail parmi l'ensemble des autres attributions du CSE...

Le gouvernement a dupliqué cette réforme dans la fonction publique qui verra au 1er janvier 2023 se mettre en place de nouvelles instances comme le Comité Social d'Administration (CSA)⁷⁷ résultat de la fusion des comités techniques et des CHSCT.

Le plafonnement des indemnités de licenciement, une invitation explicite à bafouer le Code du travail

C'est sans doute une des mesures les plus emblématiques de l'aversion de cette majorité pour la protection des droits des salarié·es. Le barème « Macron » ou plafonnement des indemnités de licenciement, lorsque celui-ci est dépourvu de cause réelle et sérieuse, c'est-à-dire injustifié ou abusif, a suscité de très fortes oppositions et de multiples recours devant les tribunaux. En effet la fixation d'un barème d'indemnisation prud'homale, avec un plancher et un plafond, prive d'une part les juges de leur pouvoir d'appréciation et d'autre part les salarié·es de leur droit à être intégralement indemnisé·es, en tenant compte de l'ensemble des éléments caractérisant le préjudice (âge, santé, situation familiale, contexte professionnel ...).

Il s'agit simplement pour le Gouvernement de permettre à une entreprise de pouvoir évaluer à l'avance le coût d'un licenciement dépourvu de cause réelle et sérieuse ! Le plafonnement de l'indemnisation conduit ainsi à laisser une infraction insuffisamment sanctionnée et crée un fort sentiment d'impunité des employeurs fautifs.

Nombre de juridictions prud'homales l'ont écarté comme contraire à la Convention 158 de l'Organisation internationale du travail et à la Charte sociale européenne. La Cour de cassation n'a, dans un premier temps, pas écarté le plafonnement. Elle est toutefois à nouveau appelée à se prononcer sur le sujet.

77/ Le CSA concerne la fonction publique d'Etat. Dans la fonction publique territoriale seront mis en place des comités sociaux territoriaux (CST) et dans la fonction publique hospitalière des comités sociaux d'établissements (CSE).

La pénibilité au travail : un dispositif encore revu à la baisse

Sous la pression des employeurs, le gouvernement a restreint le dispositif de prévention et de compensation de la pénibilité au travail mis en place en 2015 et qui était déjà notoirement insuffisant. Il a réduit de 10 à 6 les facteurs de risques⁷⁸ reconnus susceptibles de laisser des traces irréversibles pour la santé des travailleurs, et supprimé les deux cotisations patronales prévues à cet effet. Il est même allé jusqu'à supprimer le mot « pénibilité » du code du travail comme si cela faisait disparaître ce qui caractérise de nombreux métiers, phénomène accentué par une intensification du travail et un recul de l'âge de départ en retraite.

Par ailleurs, le dispositif de compensation de la pénibilité ne s'applique pas dans la fonction publique comme si aucun métier ne pouvait y prétendre !

LA SANTÉ AU TRAVAIL : DES SALARIÉ-ES DE MOINS EN MOINS PROTÉGÉ-ES

La loi du 2 août 2021, issue pour partie de l'accord national interprofessionnel du 9 décembre 2020, apporte des modifications aux services de santé au travail, renommés services de prévention et de santé au travail. Plusieurs mesures sont critiquables comme le transfert de responsabilité de l'employeur vers les médecins du travail en matière d'évaluation des risques, la participation des services de santé au travail à des campagnes de vaccination et de dépistage, le recours à des médecins de ville disposant d'une formation en médecine du travail, le partage du dossier médical partagé ...

Le médecin du travail va en effet voir ses missions détournées de la prévention de la santé au travail vers des actions de santé publique qui, inévitablement, conduiront à mettre l'accent sur des comportements individuels au détriment d'actions collectives pour supprimer et réduire les risques professionnels présents dans l'entreprise.

Plusieurs de ces mesures vont contribuer à mettre fin à la spécificité de la médecine du travail, à brouiller le rôle des professionnels de la santé au travail dont la mission première est d'éviter toute altération de la santé du fait du travail.

Les objectifs recherchés sont évidents: sous couvert de simplification il s'agit de sécuriser les employeurs, d'alléger le droit du travail et les contrôles qui sont considérés comme des contraintes pour les employeurs. Il s'agit en réalité d'amenuiser les droits des salarié-es et de compliquer la tâche des corps de contrôle comme l'inspection du travail.

Le Gouvernement s'est en revanche bien gardé de s'attaquer, comme ses

^{78/} Les manutentions manuelles de charge, les postures pénibles, les vibrations mécaniques et les agents chimiques dangereux sont désormais exclus du compte de prévention.

prédécesseurs, au problème de la pénurie de médecins du travail alors que de très nombreux rapports alertent depuis des années et proposent plusieurs pistes d'action.

A l'issue de ce bilan, plusieurs constats s'imposent. La politique économique et sociale menée pendant le quinquennat d'Emmanuel Macron est relativement cohérente. Mais contrairement à ce qu'il a voulu faire croire, elle n'a rien de pragmatique. L'efficacité revendiquée n'a été qu'un paravent pour mener une politique idéologique, profondément néolibérale. Celle-ci a consisté, sur le plan fiscal, à diminuer systématiquement l'imposition des plus fortuné·es et des plus grandes entreprises et à affaiblir la fonction redistributive de l'impôt pourtant à même de réduire, au moins en partie, les inégalités de revenus. Sur le plan social, elle a accentué le démantèlement des services publics, fragilisé le financement de la protection sociale et globalement réduit les prestations qui bénéficient aux plus modestes.

Du point de vue économique et social, la formule du « en même temps » est donc, pour l'essentiel, une mystification.

La politique menée a été exclusivement tournée vers les plus riches et pour les plus riches au détriment du reste de la population et de la cohésion sociale.

Cette politique n'est pas nécessairement illégitime, mais encore faut-il l'afficher comme telle.

Elle s'inscrit en revanche à rebours des valeurs de notre organisation syndicale, parce que profondément injuste sur le plan fiscal et social.

En 2017, le discours du candidat Macron pouvait encore entretenir une certaine ambiguïté quant à son orientation.

En 2022, les défenseurs du service public, celles et ceux qui aspirent à une société moins inégalitaire et plus solidaire, sont cette fois-ci prévenu·es.

Bilan fiscal & social du quinquennat



Retrouvez toutes nos analyses sur :
<https://solidairesfinancespubliques.org/>



2017-2022

Bilan & fiscal social

du quinquennat



Syndicat national Solidaires Finances Publiques

80 rue de Montreuil
75 011 PARIS

Tél : 01 44 64 64 44

www.solidairesfinancespubliques.org