



BILAN BUDGÉTAIRE D'EMMANUEL MACRON

Retour sur cinq années perdues
pour les Français.es



SÉNATRICES & SÉNATEURS
SOCIALISTES,
ÉCOLOGISTES & RÉPUBLICAINS

Le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain du Sénat regroupe 65 sénatrices et sénateurs issus de 47 départements.

Il s'inscrit dans la continuité de l'action des parlementaires socialistes qui, au cours de l'histoire, se sont dressés contre les inégalités sociales, ont lutté et agi pour l'émancipation des individus et pour plus de justice sociale.

Affirmant leurs valeurs de gauche et écologiste, les sénatrices et sénateurs sont force de proposition dans le cadre des débats parlementaires pour apporter des réponses aux attentes des Françaises et des Français. Par leur travail, ils participent à la mise en place de politiques publiques alternatives à celles mises en œuvre par la majorité actuelle.

**BILAN BUDGÉTAIRE
D'EMMANUEL MACRON**

retour sur 5 années perdues pour les Français.es

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS par Claude Raynal.....	5
INTRODUCTION par Rémi Féraud.....	7
La trajectoire des finances publiques : quels enseignements en matière de dette et de déficit à l'issue du quinquennat ?.....	9
L'injustice fiscale et inégalités sociales ou l'histoire d'une rupture de l'égalité de traitement entre les contribuables voulue et assumée.....	13
Le soutien à l'économie et à l'entreprise ou le libéralisme comme marqueur politique principal du quinquennat Macron.....	17
Le soutien aux ménages : mieux vaut être riche à l'ère Macron.....	21
L'action publique territoriale : entre jacobinisme, renoncements politiques et fragilisation de l'autonomie fiscale des collectivités.....	25
Le financement de la transition environnementale : après l'ambition des accords de Paris, des slogans vides et une inaction totale.....	29
Innovation, recherche, investissements d'avenir : de l'ambition à la résignation.....	33
L'éducation nationale et l'abandon des personnels enseignants.....	37
Un train de vie de l'État à rationaliser, un Parlement déconsidéré.....	41
Le logement et la politique de la ville : la politique du renoncement version Emmanuel Macron.....	43
Citoyenneté, culture, sport, Outre-mer, quartiers, ruralité, égalité femmes-hommes, associations, handicap... Y a-t-il encore des politiques publiques sectorielles ?.....	47
Santé et hôpital public : quel bilan après le quinquennat de la pandémie ?.....	51
Justice et accès au droit : le <i>statu quo</i>	55
Sécurité et défense : une incapacité du Gouvernement à répondre aux attentes des Français.....	57
L'influence internationale de la France : un bilan mitigé.....	59
Travail et emploi : le retour de la droite au pouvoir.....	63
Sécurité intérieure : instrumentaliser la sécurité des Français aux dépens de l'amélioration nécessaire des rapports entre police et population.....	67

AVANT-PROPOS



par Claude Raynal
président de la commission des finances
du Sénat

Depuis 2017, les plus aisés ont pu bénéficier d'une politique fiscale avantageuse alors que les plus précaires ont dû se contenter de mesures de soutien limitées, y compris pendant la crise sanitaire.

Compte tenu de l'ampleur de la crise, la politique du « quoi qu'il en coûte » était indispensable. Mais il est difficile de comprendre comment le Gouvernement a pu renoncer, en 2020, à plusieurs milliards de recettes fiscales l'année même où le PIB s'effondrait de plus de 8 %.

Pendant ce quinquennat, l'exécutif a ôté à l'État toute marge de manoeuvre en recettes, ce qui le condamne demain soit à des hausses brutales d'imposition soit à sacrifier

des politiques publiques dont on pressent qu'elles concerneraient avant tout le champ social. D'ailleurs, la petite musique de la « dette insoutenable » et du « travailler plus et plus longtemps » reprend aujourd'hui de plus belle.

Avec la crise, même si beaucoup ont été protégés, une partie de la population a définitivement basculé dans la pauvreté. Trop souvent négligée, par l'exécutif, la solidarité doit retrouver sa place au coeur de notre politique budgétaire.

INTRODUCTION



par Rémi Féraud
sénateur de Paris

La crise sanitaire que nous traversons depuis de nombreux mois s'est doublée d'une crise économique et sociale très dure pour nos concitoyens pour les plus fragiles. Loin d'être une occasion pour le Gouvernement de se remettre en question et changer de modèle, elle a révélé ce qui constitue le cœur de la politique économique et fiscale de ce quinquennat : une politique dure avec l'ensemble des Français, douce avec les plus riches et un échec cinglant de la politique de l'offre et du ruissellement mise en œuvre depuis 5 ans.

Le document qui vous est présenté aujourd'hui revient sur le bilan d'Emmanuel Macron en matière budgétaire et fiscale. Un quinquennat qui s'est ouvert par la

suppression de l'ISF et qui n'a cessé, depuis, de privilégier les entreprises et les plus riches de nos concitoyens, au détriment de l'ensemble des Français : instauration de la *flat tax*, baisse des impôts de production, hausse de la contribution sociale généralisée (CSG), prolongement de la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS), la liste est longue et la finalité toujours la même : ce sont les catégories populaires et les générations futures qui devront payer la facture.

La théorie du ruissellement chère au président de la République s'avère inefficace. France Stratégie vient de le montrer : les entreprises dont les actionnaires étaient assujettis à l'ISF avant 2017 n'ont pas investi davantage, pas plus que ceux qui ont perçu des dividendes moins taxés par la *flat tax* depuis 2018. C'est désormais clair avec quelques années de recul sur ces réformes fiscales : les premiers de cordée ne sont pas naturellement partageux avec les premiers de corvée. La hausse du pouvoir d'achat, annoncée à grand renfort de communication par le Gouvernement, est elle aussi à nuancer, face à son inégale répartition, l'envolée des prix des matières premières et la fin annoncée des aides exceptionnelles

liées à la crise sanitaire.

La volonté affirmée du Gouvernement de sortir vite du « quoi qu'il en coûte » montre à quel point celui-ci n'a été qu'une parenthèse au cours de laquelle la nécessité de faire contribuer à l'effort national les plus fortunés et les grandes entreprises n'a pas été prise en compte. Mais l'explosion des inégalités dans notre pays, le manque d'investissement pour l'avenir et l'accroissement du déficit public témoignent de l'échec de cette politique de l'offre et du ruissellement. En matière économique, sociale, budgétaire et fiscale, il est vraiment temps de tourner la page de ce quinquennat

LA TRAJECTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES : QUELS ENSEIGNEMENTS EN MATIÈRE DE DETTE ET DE DÉFICIT À L'ISSUE DU QUINQUENNAT ?

Alors que notre pays est frappé par une crise sanitaire, économique et sociale majeure qui a entraîné la montée en puissance de l'intervention de l'État, pourquoi analyser l'évolution des finances publiques depuis le début du quinquennat Macron ?

Dans des circonstances tragiques, la pandémie de Covid-19 rappelle que la réduction du niveau de dépenses publiques en rapport au PIB, référentiel absolu du Gouvernement depuis 2017, n'est pas, à elle seule, une approche satisfaisante des finances publiques.

Avant d'évoquer cette période très particulière, il convient de s'attarder quelques instants sur les débuts ratés du quinquennat Macron en matière de solde budgétaire.

En décembre 2019, Claude Raynal résumait ainsi les résultats obtenus :

« En juillet 2017, le ministre Darmanin fixait ici même un horizon à cinq ans : faire baisser de trois points les dépenses publiques, de cinq puis de huit points la dette, et de deux points le déficit.

De ces engagements, plus rien ne reste. Vous n'aviez alors pas de mots assez durs pour vos prédécesseurs. À cet égard, vous faites pourtant bien pire, alors que vous avez bénéficié d'une croissance bien meilleure.

Tout en abandonnant l'objectif de redressement des comptes, vous avez voulu faire porter la responsabilité de cet échec au mouvement des gilets jaunes.

C'est tout de même extraordinaire, lorsque l'on se souvient que ce mouvement prend sa source dans l'in vraisemblable politique inégalitaire que vous menez [...] : après avoir essayé de capter 9,5 milliards d'euros de recettes, vous avez dû [...] financer en catastrophe une batterie de mesures pour un coût total évalué à ce jour à 17 milliards d'euros. On en voit le magnifique résultat, qui doit tout à votre savoir-faire politique. »

Le bilan de la première partie du quinquennat est l'incapacité à maîtriser les comptes publics après un mandat précédent qui plaçait pourtant la France dans une situation meilleure qu'auparavant.

Cet échec prend place au cœur d'une matrice idéologique libérale marquant toute l'action gouvernementale : il faut réduire la voilure de l'État. Dès lors, parce que le Gouvernement n'a pas réussi à le faire à périmètre d'action équivalent, il sacrifie des pans entiers de politiques publiques, le plus souvent, pour ne pas dire quasi exclusivement, celles à destination des plus modestes.

L'intégralité de la politique budgétaire du Gouvernement est basée, pour des raisons purement idéologiques et quelque peu arriérées sur une double erreur :

- la volonté de réduire autant que possible une dépense publique dont on connaît pourtant tous les bienfaits pour l'économie et (même si le Gouvernement tend à l'oublier) pour la population ;
- le faire au détriment des plus précaires du fait d'une incapacité à réduire le déficit structurel de la France, malgré des affirmations péremptoires et répétées.

La crise sanitaire a permis au Gouvernement de ne pas rendre compte de son bilan en matière de gestion budgétaire et de trajectoire des comptes publics. Les seules réussites que l'on tire de ce quinquennat sont purement techniques, comme la fin des décrets d'avance (à l'exception de mai 2021) ou le renoncement à toute mesure fiscale dans les collectifs budgétaires de fin d'exercice.

Ce quinquennat consacre une dégradation significative de l'information parlementaire basée sur l'utilisation de données chiffrées éparses et peu pertinentes. Le chiffrage du plan « France Relance » fut l'archétype de pratiques *a minima* contestables⁹.

L'avènement de la crise sanitaire a abouti à une situation budgétaire sans précédent en temps de paix, un déficit frôlant les deux chiffres et une dette publique approchant des 120 % en 2020. Le PLF pour 2022 situe ce dernier aux alentours des 115 %.

⁹ <https://www.ifrap.org/etat-et-collectivites/100-milliards-deuros-pour-france-relance-un-chiffrage-gonfle>

Dès le début de la crise, les socialistes ont indiqué que si le « quoiqu'il en coûte » ne pouvait pas être contesté, la problématique des recettes de l'État devait être posée. C'est pourquoi ont été proposés, entre autres mesures :

- des mécanismes de hausse d'impôts temporaire sur les plus aisés ;
- un rétablissement (éventuellement ponctuel) de l'ISF sous une forme modernisée ;
- une taxation exceptionnelle des encours d'assurance-vie (au-delà d'un certain seuil pour ne pas pénaliser les classes moyennes) ;
- une taxation majorée des bénéfices exceptionnels réalisés par des secteurs tels que la grande distribution, les assurances ou encore le *e-commerce* qui ont bénéficié de la crise et du confinement.

Mû par la volonté de ne surtout pas augmenter la fiscalité, le Gouvernement n'a eu de cesse de rejeter toutes ces propositions.

Ainsi, au creusement de la dette et du déficit publics s'est ajouté le creusement des inégalités entre les personnes souffrant des effets de la crise et celles qui en ont bénéficié.

Le bilan de la trajectoire financière du quinquennat Macron tient en quelques mots : on applique les vieilles recettes du libéralisme visant à réduire la voilure de l'État.

Pour cela, on diminue les recettes en allégeant la fiscalité des plus aisés pour justifier la baisse des dépenses sociales qui coûtent « un pognon de dingue »¹⁰. Quand l'intégralité de la planète perçoit désormais les avantages d'un État fort, qui se dote des moyens d'un interventionnisme puissant et précis, le quinquennat Macron n'a cessé de détricoter les moyens d'agir de la puissance publique, avant la crise, pendant la crise et au lendemain de cette dernière.



C'est le solde structurel de la France en % du PIB entre la loi de règlement pour 2016 et la loi de règlement pour 2019

Il explose avec l'arrivée de la crise, alors qu'en théorie, elle ne devrait avoir un impact que conjoncturel.

¹⁰ Phrase prononcée par Emmanuel Macron, le 12 juin 2018, lors d'un entretien informel avec ses conseillers, filmé et mis en ligne par Sibeth Ndiaye

INJUSTICE FISCALE ET INÉGALITÉS SOCIALES OU L'HISTOIRE D'UNE RUPTURE DE L'ÉGALITÉ DE TRAITEMENT ENTRE LES CONTRIBUABLES VOULUE ET ASSUMÉE

Dès le début de son quinquennat, le président Macron s'est vu accoler une étiquette de « président des riches » dont il n'a jamais su (ou voulu) se départir. Le budget proposé en 2017 incorporait la suppression de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) ainsi que la *flat tax*, impôt à taux unique qui rompt avec le principe de progressivité de l'impôt.

Des mesures inégalitaires, favorables aux plus riches

S'en sont suivies de nombreuses mesures fragilisant les plus précaires et contribuant, après cinq années de stabilisation voire de relative résorption, à un creusement significatif des inégalités en France. Si la justice est souvent représentée par une balance, force est de constater qu'avec Emmanuel Macron, le plateau des plus riches est bien plus léger que celui des autres contribuables.

Depuis 2017, des mesures fortes ont été prises pour les très riches au nom de la valorisation du travail ou plutôt de la libéralisation de l'économie y compris boursière. Outre la suppression de l'ISF, remplacé par un impôt sur la fortune mobilière (IFI) ne taxant que les possessions immobilières et plus les autres facteurs de capital ; la mise en place de la *flat tax*, c'est également la suppression de l'*exit-tax*, de la taxe d'habitation pour les 20 % de contribuables les plus aisés sans aucune compensation fiscale ou encore de la part à 20 % de taxe sur les salaires supérieurs à 152 000 €.

De nombreuses études attestent de cette politique très favorable aux plus aisés. En février 2020, l'OFCE écrit : « Sur les 17 milliards d'euros de gains de pouvoir d'achat pour les ménages depuis 2018, plus de 4 milliards d'euros l'ont été aux 5% de ménages les plus aisés »³. En septembre 2020, l'INSEE

³ <https://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/pbrief/2020/OFCEpbrief64.pdf>

affirme : « En 2018, les niveaux de vie évoluent de façon contrastée. Celui des ménages les plus aisés augmente nettement. Il bénéficie de la progression des revenus du patrimoine, liée à la forte hausse des dividendes dans un contexte de fiscalité plus incitative à leur distribution plutôt qu'à leur capitalisation et d'une hausse des revenus d'activité. »¹⁰

Prendre aux pauvres pour donner aux riches

À l'inverse, on ne compte plus les petites mesures, souvent prises en catimini ou au détour d'un texte, pour raboter les aides et prestations sociales proposées aux plus précaires et qui coûteraient selon le chef de l'État un « pognon de dingue ». Au libéralisme pour les plus aisés, on ajoute un « technocratisme comptable » lourd pour les autres, au détriment de leur pouvoir d'achat et de toute logique de justice fiscale et sociale. Ce quinquennat est marqué par la baisse de 5 € des APL, le durcissement de l'accès à l'assurance-chômage, la volonté de limitation des pensions de retraite et d'augmentation de la durée de cotisation maintes fois réitérée par le Gouvernement, les coupes récurrentes dans les budgets sociaux, l'arrêt de la compensation des dépenses de la Sécurité sociale ou encore l'alourdissement de la fiscalité des Français de l'étranger les plus modestes. Dès 2018, l'INSEE tirait la sonnette d'alarme : « les inégalités de niveau de vie augmentent en 2018 [...] Le taux de pauvreté augmente de 0,6 point en 2018, pour atteindre 14,7 % de la population. Cette hausse s'expliquerait en partie par la diminution des allocations logement dans le parc HLM en 2018. »¹¹

Le creusement des inégalités sociales, grandement alimenté par une politique fiscale injuste était déjà extrêmement problématique avant le déclenchement de la crise sanitaire. Il prend des proportions encore plus inquiétantes depuis et ceci à deux niveaux. En premier lieu, la crise précarise davantage les publics les plus fragiles. La mise en place nécessaire d'un dispositif de chômage partiel se traduit souvent par une baisse de 20 % des revenus¹². Or, les métiers concernés par le chômage partiel sont très rarement ceux classés dans les

⁴ <https://www.INSEE.fr/fr/statistiques/4659174>

⁵ <https://www.INSEE.fr/fr/statistiques/4659174>

⁶ En pratique, si certaines entreprises ont voulu et pu abonder les 20 % restant, force est de constater que ce ne fut pas le cas pour toutes.

catégories socio-professionnelles (CSP) hautes. Aucun dispositif n'a été prévu pour les plus précaires qui ont perdu leur emploi ou n'ont pas pu poursuivre leur activité comme les jobs étudiants, les emplois saisonniers ou les intérimaires. En 2020, le nombre de bénéficiaires du RSA a augmenté de 7 % selon la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) du ministère de la Santé et des solidarités, comme l'a dénoncé, entre autres, Rémi Féraud lors de l'examen du projet de loi de finances rectificatives en novembre 2020⁷.

La politique fiscale du quinquennat s'est focalisée sur un niveau de prélèvement obligatoire jugé trop élevé, selon des critères définis par le seul Gouvernement. Cette obsession est d'autant plus absurde que la transition écologique et le financement de la dépendance imposeront dès demain un changement total de référentiel, sauf si le Gouvernement décide d'abandonner certaines politiques publiques actuelles.

À l'aune de cette approche libérale, une politique d'allègement fiscale massive a été mise en place au bénéfice des plus aisés sans que le « ruissellement » invoqué par le Gouvernement ne produise le moindre fruit pour la population. Alors que la crise sanitaire appelait à la solidarité nationale, le Gouvernement a, au contraire, fait le choix du maintien de cette orientation et de l'accroissement du fossé entre les ultra-riches et le reste de leurs concitoyens, en rejetant toute imposition exceptionnelle des hauts revenus ou en refusant de reporter la suppression de la taxe d'habitation pour les 20% les plus aisés.

Le Gouvernement conduit le désarmement fiscal de l'État en appliquant les recettes libérales du siècle dernier à une situation économique et sociale qui nécessiterait au contraire plus d'État et plus de justice sociale et de redistribution.



12

Selon une estimation de l'INSEE, 12 millions de personnes vivent sous le seuil de pauvreté (contre 8,9 millions en 2017).

⁷ http://www.senat.fr/seances/s202011/s20201116/s20201116_mono.html#orat28

LE SOUTIEN À L'ÉCONOMIE ET À L'ENTREPRISE, OU LE LIBÉRALISME COMME MARQUEUR POLITIQUE PRINCIPAL DU QUINQUENNAT MACRON

Si la suppression de l'impôt de solidarité sur la fortune demeure incontestablement, aux yeux de l'opinion publique, le principal marqueur du macronisme sur le plan fiscal, il ne s'agit pas de la mesure la plus lourde de conséquences sur le plan des finances publiques.

Affaiblissement sans précédent
de la contribution des entreprises
au bien commun

En théorisant la *start-up nation*, celui qui n'était encore que candidat appelait de ses vœux un recentrage de l'action publique sur le soutien au tissu productif ou, à tout le moins, sur un encouragement des entreprises par le biais d'une politique de l'offre affirmée.

La crise sanitaire et économique, loin de remettre en cause cette orientation, a encore plus consacré la politique de l'offre au détriment du pouvoir d'achat des particuliers et d'une politique de la demande suffisante.

En pratique, cette orientation s'est traduite par un assouplissement du cadre légal de l'activité économique symbolisé par la loi PACTE d'une part mais aussi par les lois dites Pénicaud. Le centre de gravité de la politique de soutien à l'activité économique s'est significativement déplacé vers les donneurs d'ordre.

Sur le plan budgétaire et fiscal, le quinquennat a été émaillé de plusieurs actes qui ont consacré cette volonté de réduire la contribution à la solidarité nationale des entreprises, dans l'objectif d'en favoriser le dynamisme.

Transformation du CICE

Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), voté en 2012, était un avantage fiscal envers les entreprises soumises à un régime réel d'imposition et qui emploient des salariés. Les premières analyses de cette mesure montrent qu'il devait être réformé et aller vers davantage de conditionnalité et de différenciation entre les entreprises. Pourtant, le Gouvernement a préféré transformer le crédit d'impôt en baisse pérenne et définitive de cotisations, en choisissant, pour l'année de transition, de doubler l'aide de l'État. C'est un cadeau de 20 milliards d'euros octroyé aux entreprises.

Baisse de l'impôt sur les sociétés.

L'engagement d'une baisse jusqu'à 25% de l'impôt sur les sociétés intervient progressivement durant le quinquennat; Il représente une nouvelle réduction de 11,1 milliards d'euros de la fiscalité des entreprises.

Baisse des impôts de production

Enfin, en pleine crise sanitaire et au-delà des aides légitimes visant à préserver le tissu économique dans un contexte sans précédent, le choix a été fait de baisser les impôts de production de 10 milliards d'euros à l'occasion de la loi de finances initiale pour 2021. Même la Cour des comptes a regretté le calendrier de mise en œuvre d'une telle décision, clairement déconnectée de la réalité économique, sociale et budgétaire de la France à ce moment.

Ne pas distinguer la taille des entreprises sur le plan fiscal.

Concernant le soutien aux entreprises, un deuxième élément illustre parfaitement la doctrine économique très particulière du Gouvernement. Avant et durant la crise, le Parti socialiste, par le biais de ses deux groupes parlementaires, a demandé une distinction sur le plan fiscal entre les grandes entreprises internationales et les petites et moyennes entreprises. Le Gouvernement a toujours refusé cette logique. Ainsi, puisque certaines niches fiscales bénéficient principalement, ou du moins davantage, aux entreprises d'une certaine taille qu'aux autres, il apparaît en pratique une distorsion fiscale conséquente. Le Gouvernement a toujours refusé d'intégrer cet état de fait dans ses réflexions et dans les évolutions législatives qu'il a impulsées. C'est aujourd'hui tout le débat sur la pérennité du crédit impôt recherche, dépense fiscale de plus en plus contestée sans que le Gouvernement veuille se saisir du sujet.

En définitive, ce qui ressort de l'analyse budgétaire des décisions prises durant le quinquennat qui s'achève en matière de soutien aux entreprises, c'est la conduite d'une politique de l'offre déséquilibrée, qui affaiblit très significativement les ressources de la puissance publique. Cela au bénéfice principal des grandes entreprises, dans une perspective libérale assumée, malgré un discours en la matière qui n'était que peu assumé.



40

C'est la somme, en milliard d'euros, dont les grandes entreprises ont bénéficié en aides, baisse d'impôts sur les sociétés et d'impôts de production pendant le quinquennat Macron.

LE SOUTIEN AUX MÉNAGES : MIEUX VAUT ÊTRE RICHE À L'ÈRE MACRON

En économie, le premier rôle de la fiscalité est de financer les politiques publiques. Le second, non moins important, est la redistribution. La redistribution en faveur des plus modestes joue également un rôle dans le niveau de consommation et donc dans la croissance économique par le biais de ce que l'on appelle schématiquement un multiplicateur keynésien. Quand l'État accroît le pouvoir d'achat des plus modestes, cela se traduit par une hausse de la consommation et par une hausse corrélée de la production. Aujourd'hui cependant, ce second rôle n'est que très peu mobilisé en France comme en attestent les écarts modestes des coefficients de Gini avant et après redistribution.

Le « pognon de dingue »

Dans une logique libérale, c'est le chemin inverse qui a été emprunté depuis 2017, avec des conséquences sociales lourdes. Les aides sociales ont été largement réduites, comme en attestent la baisse des APL de 5 € par mois (qui peut paraître symbolique), les recherches d'économie massives dans le champ de l'insertion professionnelle, la prorogation de la Contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) ou encore la dénonciation du « pognon de dingue » que cela peut représenter.

La redistribution pour les plus modestes n'est clairement pas l'objectif poursuivi par le Gouvernement. On pourrait rétorquer que la suppression de la taxe d'habitation compense cela. En réalité, il n'en est rien. Cette dernière concernait principalement les classes moyennes et peu les bénéficiaires de minima sociaux.

Cette réforme illustre tous les déséquilibres du quinquennat Macron. Alors que les 20 % de Françaises et Français les plus aisés étaient initialement exclus de ce dispositif, ils vont au final capter 44,7 % du bénéfice total de la réforme. Ainsi, même les mesures annoncées comme « sociales » par le Gouvernement se révèlent être en pratique orientées vers les plus aisés. Même la crise sanitaire n'a pas fait reculer le Gouvernement qui a maintenu ces baisses dans un contexte de besoin clair d'argent public.

Favoriser les plus aisés

En somme, les mesures à destination de ces plus aisés sont d'importance : remplacement de l'ISF par un impôt sur la fortune immobilière moindre, mise en place d'une flat tax reprenant la logique du bouclier fiscal sarkozyste, suppression de l'*exit tax* favorisant l'expatriation des plus riches, déconditionnement de certaines aides telles que « MaPrimRenov », augmentation nette des cas de transaction dans la cadre de redressements fiscaux au détriment des finances publiques... La liste des mécanismes qui ont permis de favoriser les plus riches est longue.

La crise économique n'a pas entraîné de revirement en la matière, loin de là. Alors que l'épargne accumulée ne concerne, dans sa quasi-totalité, que les 20 % de foyers les plus aisés, le Gouvernement a fait un tabou de toute hausse de prélèvements obligatoires dans l'intégralité des discussions budgétaires depuis le début de la crise. Crise ou pas, Emmanuel Macron reste incontestablement le président des (très) riches.

Les dispositifs mis en place et le rejet des correctifs proposés par les deux groupes socialistes au Parlement (taxation exceptionnelle des assurances vie, hausse de la fiscalité des mouvements spéculatifs, restauration d'un ISF à l'assiette plus large) aboutissent à un encouragement de la finance spéculative. Aujourd'hui, détenir un portefeuille d'actions ou d'autres produits spéculatifs demeure bien moins fiscalisé que la possession immobilière ou l'investissement dans des entreprises de proximité.

Alors qu'il existe un débat économique puissant sur la répartition de la charge fiscale, largement relayé par les gilets jaunes, le Gouvernement s'est enfermé depuis 2017 dans une posture idéologique simple à comprendre : c'est « quoi qu'il en coûte pour la population » mais surtout « qu'il n'en coûte rien aux riches », comme a pu le dire Rémi Féraud à plusieurs reprises.



8

C'est le coût, en milliards d'euros pour les finances publiques de la suppression de la taxe d'habitation pour les 20% de foyers les plus aisés une fois la réforme achevée.

L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE : ENTRE JACOBINISME, RENONCEMENTS POLITIQUES ET FRAGILISATION DE L'AUTONOMIE FISCALE DES COLLECTIVITÉS

Le quinquennat Macron et les collectivités territoriales, c'est l'histoire d'une incompréhension. Celle d'un homme profondément jacobin, devenu président de la République sans jamais avoir exercé de mandat local, qui ne mesure pas l'importance des collectivités territoriales dans la vie de notre pays. Ce malentendu existait dès son programme présidentiel. Alors que 70 % de l'investissement public civil en France est porté par les collectivités, le candidat prévoyait un grand plan d'investissement extrêmement centralisé dont 20 % à peine aurait été géré par les collectivités et le reste par l'État⁸.

En 2017, les collectivités territoriales continuaient de payer les conséquences de la crise économique de 2008. Cela s'est traduit par un gel de l'enveloppe normée à partir de 2011, puis par la mise en place de la contribution au redressement des finances publiques (CRFP) de 2013 à 2018, dans un contexte économique délicat. Le Gouvernement avait alors demandé aux collectivités de contribuer, tout comme l'État, à des restrictions budgétaires pour diminuer le niveau de déficit du budget public et réduire l'endettement national. Cette démarche, certes douloureuse, a permis de stabiliser les comptes publics et de replacer, à la fin du quinquennat précédent, le budget de l'État et ceux des collectivités dans une situation globalement positive. Il y avait dès lors lieu, comme cela était l'objectif annoncé, de relancer fortement l'investissement des collectivités au bénéfice des services publics locaux et en bout de ligne de nos concitoyens.

Le pacte de Cahors ou ne pas tenir compte de la réalité territoriale

Ce n'est pourtant pas l'optique qui est retenue à partir de 2018 avec la mise en place du pacte de Cahors et des contrats passés avec les 322 collectivités dont

⁸ <https://en-marche.fr/emmanuel-macron/le-programme/finances-publiques>

le budget est supérieur à 60 millions d'euros par an. L'objectif était de limiter la hausse des dépenses de fonctionnement à 1,2 % par an durant cinq ans. Les acteurs locaux se sont insurgés contre ce que d'aucuns ont qualifié de pacte de « défiance ». L'approche nationale de cette problématique n'a pas permis de mettre en place un système véritablement pertinent. Alors que la plupart des collectivités territoriales n'ont eu aucune difficulté à atteindre cet objectif de limitation des dépenses, il était inatteignable pour d'autres en situation financière et sociale critique. Parce que l'approche retenue était parfaitement jacobine, les dés étaient en quelque sorte pipés dès le début. Dès 2018, la Cour des comptes a estimé que si la CRFP avait eu des effets positifs, la méthodologie retenue n'était pas sans poser quelques difficultés⁹. Elle a par ailleurs confirmé le bilan mitigé de ce dispositif en 2020¹⁰.

En voulant mettre en place une politique d'encadrement budgétaire des collectivités uniforme à l'excès, basée sur la pénalisation et la défiance davantage que sur l'encouragement et l'accompagnement, le Gouvernement n'a pas permis de mettre en œuvre un niveau optimal d'investissement des collectivités territoriales. C'est le constat établi par Christine Pirès-Beaune en 2019¹¹.

Sur un plan extrabudgétaire, cette situation est aggravée par les hésitations, pour ne pas dire les errements, du Gouvernement en matière de réforme territoriale. Toujours annoncée, souvent repoussée, la réforme de l'organisation territoriale de notre pays semble aujourd'hui abandonnée ou du moins reléguée au second plan.

Quelle autonomie fiscale des collectivités à l'ère Macron ?

Dès l'ouverture du 102^e congrès des Maires, en 2019, le président Macron a énoncé un principe d'autonomie qu'il n'aura eu de cesse de mettre à mal durant son quinquennat : abrogation de taxes dites inefficaces, suppression de la taxe d'habitation, baisse massive des impôts de production... Les recettes

⁹ https://www.ccomptes.fr/system/files/2018-09/20180925-finances-publiques-locales-2018_o.pdf

¹⁰ <https://www.ccomptes.fr/system/files/2020-08/20200706-rapport-finances-publiques-locales-2020-fascicule-1-situation-2019.pdf>

¹¹ https://www2.assemblee-nationale.fr/content/download/78310/801758/version/3/file/Communication_I_CT-3.pdf

fiscales des collectivités ont fondu comme neige au soleil entre 2017 et 2022, malgré une situation de crise sanitaire majeure. Depuis 2017, les socialistes dénoncent cette orientation avec force en ce qu'elle prive les collectivités territoriales d'une grande partie de leur pouvoir d'adaptation à des réalités locales qui ne sont ni comprises, ni intégrées par le pouvoir central. Comme a pu le déclarer Claude Raynal, la baisse des impôts de production n'est pas compréhensible, *a fortiori* dans le contexte dans lequel elle a été engagée¹².

Avec la crise, des collectivités abandonnées.

Il n'est pas possible d'analyser l'évolution des finances locales durant le quinquennat qui s'achève sans évoquer l'absence de réaction satisfaisante du Gouvernement face aux difficultés financières traversées par les collectivités territoriales. Alors qu'elles font face à des besoins financiers sans précédent, l'État a fait le choix d'un soutien *a minima*, allant jusqu'à demander aux collectivités volontaires de pallier ses déficiences sur le plan sanitaire de payer les dépenses ainsi engagées. L'absence d'un soutien financier réel aux autorités organisatrices des mobilités est l'exemple le plus criant du désengagement total d'un État prêt à sacrifier les services publics locaux, sous couvert d'orthodoxie budgétaire, tout en aidant massivement toutes les entreprises, même celles n'en ayant pas nécessairement besoin !

En matière de finances locales, ce quinquennat demeurera celui du renoncement et du sacrifice. On abandonne des services publics locaux que l'on a fragilisés depuis 2017 en invoquant leurs difficultés financières, tel un animal que l'on accuserait d'avoir contracté la rage. La crise qui secoue notre pays démontre pourtant toutes les vertus stabilisatrices d'un tissu de services publics territoriaux denses et dynamiques.



33,1

C'est la baisse des recettes fiscales des collectivités

12 <https://www.lagazettedescommunes.com/710145/claude-raynal-la-baisse-des-impots-de-production-est-une-erreur-majeure/>

LE FINANCEMENT DE LA TRANSITION ENVIRONNEMENTALE: APRÈS L'AMBITION DES ACCORDS DE PARIS, DES SLOGANS VIDES ET UNE INACTION TOTALE

À l'issue du quinquennat de François Hollande, la France était perçue comme un pays moteur en matière d'engagement vers une transition écologique forte. Les accords de Paris étaient unanimement reconnus comme certains des plus ambitieux de ces dernières décennies. Notre pays y a joué un rôle central. Il serait faux de dire que tout était parfait mais on peut mettre au crédit du Gouvernement précédent, dans un contexte de sensibilisation notable de l'opinion publique, la mise à l'agenda politique du sujet environnemental. Plusieurs mesures sont à noter : engagement fort au niveau européen pour un verdissement de la PAC dès 2012, loi d'avenir agricole avec la promotion de l'agroécologie en 2014, loi de transition énergétique pour la croissance verte en 2015 ou encore loi de reconquête de la biodiversité en 2016 avec l'inscription dans le droit du principe de non régression environnementale ou l'instauration d'un régime de réparation du préjudice écologique.

Ainsi, le quinquennat s'ouvrait dans une situation optimale pour promouvoir, à la suite des accords de Paris, des politiques publiques novatrices et mettre en place des financements conséquents et audacieux pour décarboner notre économie. Pourtant, dès juin 2019, Le Monde qualifiait le bilan du président de la République actuel de « pas très vert »¹³.

Des politiques agricoles d'affichage.

À cet égard, il est opportun de débiter le propos en évoquant les politiques agricoles. En la matière sur le plan budgétaire, on peut noter la stabilité budgétaire du ministère qui poursuit, sans véritable révolution, les politiques publiques engagées par d'autres. Dès 2017, le Gouvernement lançait pourtant de grands états généraux de l'alimentation (EGA) qui, de la bouche même du président de la République le 11 octobre 2017, « allait permettre aux agricul-

13 https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2019/06/22/ecologie-le-bilan-pas-tres-vert-d-emmanuel-macron_5480120_4355770.html

teurs de vivre du juste prix payé, permettre à tous dans la chaîne de valeur de vivre dignement ». En octobre 2018, la loi EGALIM, censée traduire ces EGA rééquilibrer la répartition de la valeur ajoutée dans la chaîne de production, était promulguée. Deux ans plus tard, le bilan est sans appel : c'est un échec. Comme les députés et sénateurs socialistes l'avaient annoncé dès le début des débats, cette loi en demi-teinte ne garantit en rien que les prix payés aux producteurs soient revus à la hausse. En réalité, si gagnant il y a aujourd'hui, il est à chercher du côté de la grande distribution. Le Gouvernement, contraint de reconnaître ce fiasco, présente en cette fin de mandat une proposition de loi dite EGALIM 2 dont les effets risquent également de ne pas être à la hauteur des enjeux.

Le volontarisme politique du Gouvernement en matière agricole semble avoir été épuisé par le texte. Il ne s'arrête bien souvent qu'au déblocage de fonds d'urgence pour venir en aide aux filières en difficulté et montre très vite ses limites quand il s'agit d'accélérer la transition vers l'agroécologie. L'interdiction du glyphosate, promesse de campagne du candidat Macron, n'est ainsi toujours pas à l'ordre du jour. Parce que le Gouvernement refuse d'engager les crédits nécessaires au développement de produits alternatifs d'une part et à la mise en place d'une véritable politique de gestion des risques d'autre part. À l'opposé, mais dans la même logique, lorsqu'il fallut réautoriser les néonicotinoïdes pour répondre à la demande des producteurs de betterave subissant une crise sanitaire, une loi était présentée et votée en seulement quelques semaines.

L'agriculture, sous Emmanuel Macron, c'est ainsi faire de grands discours tout en faisant en sorte que rien ne bouge vraiment. C'est d'ailleurs dans cette perspective que l'on peut appréhender la réforme de la PAC présentée en 2021. Derrière la volonté affichée de défendre toutes les agricultures, nous pouvons craindre que les arbitrages rendus dans le cadre du Plan stratégique national (PSN) n'apportent pas suffisamment de soutien aux zones les plus défavorisées et au monde de l'élevage et fassent en sorte de maintenir les grands équilibres actuels en matière d'aides à l'hectare, profitables aux grandes cultures.

Opposer enjeux environnementaux et impératifs sociaux

Au-delà de l'agriculture, ces constats sont applicables à l'ensemble de la politique environnementale. On constate que les grandes annonces sont suivies de résultats très modestes et n'allant pas dans le sens de l'intérêt général. En matière de verdissement de l'action publique, ce n'est pas la mise en œuvre d'un ersatz de « PLF vert » qui fera oublier le maintien de nombreuses niches fiscales anti-écologiques et l'approche brutale d'un Gouvernement opposant les enjeux environnementaux et les impératifs sociaux. Il faut aussi évoquer le bilan environnemental du Gouvernement en mentionnant les limites du plan de relance actuel. Alors que les États-Unis ont fait le choix d'utiliser la crise pour engager un choc complet de transition écologique du tissu économique, le Gouvernement français fait le choix de la demi-mesure, en annonçant péniblement une trentaine de milliards d'euros affectée à la transition environnementale mais dont la sélection est contestée par les acteurs de terrain.

Deux projets de loi démontrent l'ambivalence environnementale d'un Gouvernement qui annonce régulièrement le « grand soir environnemental » mais ne prend pas de mesures et ne permet pas les financements qui permettrait d'atteindre des résultats véritablement satisfaisants. Alors que le Gouvernement avait annoncé la réhabilitation de la consigne dans un souci de développement et de valorisation de l'économie circulaire, le projet de loi finalement présenté reprenait les propositions de la Fédération nationale des boissons visant à la mise en place d'un dispositif de consigne uniquement pour les bouteilles en plastique. Les sénateurs et députés socialistes se sont opposés à ce système qui revenait à monétiser un geste de tri gratuit, à permettre aux industriels de perpétuer le modèle « tout plastique » et finalement, à remettre en cause notre service public des déchets pour lequel les collectivités ont fortement investi ces dernières années.

Il aura fallu l'opposition ferme des parlementaires, et particulièrement des socialistes, pour que le Gouvernement accepte de réécrire l'ensemble de son dispositif dans une version qui, si elle n'est pas parfaite, permet d'éviter le pire.

En ce qui concerne le projet de loi climat et résilience, les résultats sont aussi décevants que les attentes étaient grandes. Les mauvaises notes attribuées par les membres de la convention citoyenne sur le climat en sont l'illustration. Ce

texte aurait dû nous conduire vers des mutations profondes de nos modes de consommation, de déplacement et de production. Or, il n'en est rien. Ce texte ne permettra ni à notre pays d'être en mesure de respecter les engagements climatiques de l'accord de Paris, ni d'associer l'action climatique nationale à une plus grande justice sociale.

En conclusion, alors que la protection de l'environnement est sans conteste l'enjeu politique majeur du 21^e siècle, le Gouvernement, pris par ses contradictions, n'a pas été à la hauteur des attentes et des besoins de notre société. Ces cinq années sont autant de temps perdu pour la transition environnementale. Le ministre délégué du budget a déclaré, dans le cadre de la présentation du budget pour 2022, que la France était le pays "champion de la croissance durable". Pourtant, force est de constater que le compte n'y est pas.

Le chiffre : entre 2017 et 2021, ce sont près de 9 000 postes qui ont été supprimés au ministère de la transition écologique et au sein de ses opérateurs.



9 000

Entre 2017 et 2021, ce sont près de 9 000 postes qui ont été supprimés au ministère de la Transition écologique et de ses opérateurs.

INNOVATION, RECHERCHE, INVESTISSEMENTS D'AVENIR : DE L'AMBITION À LA RÉSIGNATION

La crise sanitaire a mis en lumière les limites de la stratégie d'innovation française. L'échec de Sanofi à développer un vaccin français illustre le déclassement intellectuel et scientifique de la France. À cela s'ajoute un paradoxe majeur : alors que de très nombreux lauréats de prix internationaux (et en particulier des prix Nobel) sont français, bien peu choisissent d'exercer leur métier dans notre pays.

Le candidat Macron voulait faire de la France une start-up nation fondée sur l'innovation d'un tissu économique régénéré. Pourtant, à l'issue de ces cinq années, non seulement cet objectif n'est pas atteint, mais la France apparaît de moins en moins comme un pays propice à l'innovation scientifique, technique et industrielle.

Une crise durable de l'université française

Cette situation est symbolisée en premier lieu par la crise qu'a connue l'université française, avant même la crise sanitaire. Quoiqu'en dise le Gouvernement, le financement de l'université française n'est pas assuré aujourd'hui.

La réalité, c'est que la loi de programmation de la recherche prévoit une augmentation, sur 10 ans, de seulement 26 milliards supplémentaires à l'horizon 2030. Cette programmation ne permettra pas de relever le défi de consacrer 3% du PIB à la recherche dont 1% au secteur public. L'essentiel de l'effort prévu portera sur les seules trois dernières années 2028, 2029, 2030. Ainsi, le Gouvernement actuel se défait de ces obligations, en laissant à ses successeurs le soin d'augmenter les crédits à une date où les aléas conjoncturels et économiques auront pu changer profondément la donne. Les sénateurs socialistes avaient pourtant tenté de resserrer la programmation, à crédits constants, sur une période de 7 ans, afin de donner, dès 2021, des moyens conséquents à la recherche française.

Cette faible hausse répondre aux besoins très forts mécaniquement générés par la démographie étudiante comme l'a rappelé Sylvie Robert à l'occasion

de l'examen du budget 2021 :

« La démographie estudiantine va continuer à progresser. C'est une chance pour notre pays, mais c'est aussi un grand défi. Aujourd'hui, nous ne parvenons pas y répondre : 20 000 places ont été créées ; 29 000 étudiants ont poussé les portes de la fac. Ce déficit souligne les investissements colossaux qu'il faudrait réaliser. Sur la période 2019-2027, pour maintenir un investissement par étudiant autour de 11 000 euros, il faudrait une augmentation de l'ordre de 755 millions d'euros, sans compter l'inflation. À défaut, c'est la qualité de la formation dispensée aux étudiants qui en pâtira.

Les universités ne pourront pas indéfiniment faire toujours plus avec toujours moins. Soulignons qu'elles sont prises dans les mailles d'un terrible effet de ciseau eu égard à la croissance mécanique de leurs dépenses de fonctionnement - le GVT, dont le coût cumulé est estimé à 226 millions d'euros pour les universités, n'étant, par exemple, plus compensé. Il s'ensuit que leur capacité d'investissement en faveur de la réussite des étudiants s'en trouve d'autant amoindrie. »

La recherche française délaissée

À la situation dégradée de l'université, il convient d'ajouter les limites d'une recherche française souvent glorifiée mais peu épaulée financièrement qui a, en France, du mal à se développer dans le secteur public. Autant les dispositions (perfectibles par ailleurs) du crédit impôt recherche assurent un niveau conséquent d'investissements privés dans le secteur de l'innovation et de la recherche, autant la recherche fondamentale en particulier n'est, de l'avis des acteurs concernés, pas au niveau de ce qu'elle devrait être.

Au-delà de cette approche budgétaire importante, il convient d'ajouter l'absence de définition d'une politique fiscale favorisant la recherche et l'innovation par le Gouvernement. En effet, s'il a mis en place une politique massive de réduction de la fiscalité économique, ces réductions d'impôts s'appliquent de manière indistincte sans tenir compte de leur potentiel d'innovation et de leurs pratiques en matière de recherche. En ce domaine (comme dans d'autres) ce quinquennat ne fut pas celui d'un ciblage des pratiques à encourager par les pouvoirs publics mais tout simplement d'un recul de la puissance publique.

Et les programmes d'investissement d'avenir

Enfin, il faut s'attarder sur les programmes d'investissement d'avenir. Ils ont été relégués au second plan des intentions gouvernementales avant que la crise sanitaire ne fasse émerger un impératif fort de relance économique. Jamais l'engagement de l'État en faveur des PIA n'a été aussi mitigé que sous ce quinquennat, qui restera sans doute comme celui de l'abandon de l'université, de l'oubli de la recherche publique et de la dilution du soutien à la recherche privée et à l'innovation.



6

Sur les 10 milliards budgétés pour le programme d'investissements d'avenir n° 3 (2018-2021), seulement 6 milliards ont effectivement été engagés par le gouvernement à la fin de l'année 2021.

L'ÉDUCATION NATIONALE ET L'ABANDON DES PERSONNELS ENSEIGNANTS

Le quinquennat d'Emmanuel Macron a incontestablement été marqué par une grande activité législative et réglementaire en matière d'éducation. Toutefois, force est de constater que les moyens financiers alloués à l'enseignement au sens large ont été très insuffisants.

Les moyens contractés de l'éducation nationale

L'hémorragie des emplois dans l'enseignement scolaire, en particulier dans l'enseignement secondaire qui a perdu 7 500 emplois de 2018 à 2021, alors que ses effectifs ont enregistré une hausse de 68 000 élèves sur la même période, ont mis à mal les efforts du quinquennat Hollande qui avait permis de rétablir les 80 000 emplois supprimés par Nicolas Sarkozy. Les créations de postes pour assurer le dédoublement de classes en REP et REP+ ont, en outre, été réalisées, par redéploiement de postes au détriment des autres classes.

La revalorisation des traitements doit avoir lieu. Le niveau de rémunération des enseignants, avec un salaire de début de carrière à 27 000 € brut, place la France au 22^e rang de l'OCDE et au 8^e de la zone euro. Malgré des distributions de prime dérisoires et ne couvrant pas l'ensemble des enseignants, les engagements du Gouvernement ne sont pas à la hauteur des attentes. Au-delà, ce dernier a même rejeté les propositions des parlementaires socialistes en la matière avec constance.

C'est la contraction des moyens globaux de l'Éducation nationale, qu'il faut pointer du doigt. La chasse aux économies initiée durant le quinquennat actuel, loin de permettre des gains financiers significatifs, a eu pour conséquence une fragilisation des conditions de travail du personnel enseignant et une accentuation des inégalités entre les élèves.

Un enseignement supérieur fragilisé

Dans la même logique, l'enseignement supérieur a également été largement fragilisé tant d'ailleurs sur le plan financier que sur le plan symbolique par un Gouvernement qui a fait de la chasse aux enseignements islamogauchistes sa priorité pour mieux masquer les désengagements budgétaires dont ce secteur et celui de la recherche font les frais Avec des crédits en stagnation sur les cinq années du quinquennat.

La crise sanitaire a mis en lumière les limites actuelles de l'innovation française et des modèles de développement de la recherche, indubitablement. Toutefois, ce constat peut également être fait indépendamment du contexte sanitaire, notamment en s'appuyant sur les programmes d'investissement d'avenir, dont les limites apparaissent clairement. La loi de programmation sur 10 ans, avec seulement 26 milliards supplémentaires à l'horizon 2030, ne permettra de relever le défi de consacrer 3% du PIB à la recherche dont 1% au secteur public. L'essentiel de l'effort prévu portera sur les seules trois dernières années 2028, 2029, 2030 et permet au gouvernement actuel de se défausser de cette obligation

En définitive, tant l'enseignement que la recherche ne sont clairement pas, au-delà des discours creux, une priorité du gouvernement. Les errements budgétaires en la matière en sont indubitablement une illustration pertinente.

Des étudiants délaissés

À cela s'ajoute une problématique sociale très claire. Les financements pour la vie étudiante ne sont pas de nature à permettre à chacune et chacun de pouvoir s'engager dans un projet de formation initiale. Le manque de réaction du Gouvernement face à une jeunesse étudiante aux conditions de vie, de logement et de santé impactées lourdement par la crise n'est pas sans poser de difficultés fortes. À cet égard, les différents dispositifs d'autonomisation notamment financière proposés par les deux groupes parlementaires socialistes ont été rejetés par la majorité sénatoriale à de multiples reprises.

En réalité, les lacunes budgétaires découlant de la volonté de rationalisation du gouvernement impactent tant l'organisation de l'enseignement et de la recherche que les conditions d'accès à ces derniers. C'est là indubitablement l'un des plus grands échecs du quinquennat.



700

C'est le coût de la revalorisation des enseignants promise et non tenue, à mettre en parallèle avec l'engagement de la candidate Hidalgo de doubler les salaires des enseignants en 5 ans

UN TRAIN DE VIE DE L'ÉTAT À RATIONALISER, UN PARLEMENT DÉCONSIDÉRÉ

Le quinquennat d'Emmanuel Macron s'est sans doute déroulé, à bien des égards, dans des circonstances extraordinaires. Toutefois, une analyse rétrospective sur le plan budgétaire montre qu'au-delà de ce contexte c'est bel et bien une doctrine qui a été mise en œuvre, largement appuyée sur des éléments financiers, visant à pousser à une sorte de paroxysme le poids de l'exécutif dans le système politique français.

Des économies étatiques de façade

Ce sont en premier lieu les dépenses ministérielles et présidentielles qu'il convient de noter. Malgré un affichage initialement très strict des ressources budgétaires et humaines mises à disposition tant de l'Elysée que des cabinets, elles n'ont fait l'objet durant le quinquennat d'Emmanuel Macron que d'un cadrage théorique.

Le budget de l'Elysée a ainsi significativement progressé, tout comme les effectifs des cabinets ministériels (entendu au sens large).

De la même manière, le Gouvernement a eu largement recours à une stratégie de politique événementielle, coûteuse pour les finances publiques : recours accru aux congrès, organisation de grands événements tels que le grand débat national, la convention citoyenne sur le climat, etc. Cette politique événementielle, à grand renfort de dispositifs de communication, met en exergue une volonté d'occupation du débat public par le Gouvernement.

Concrètement, cela se traduit par le dépassement récurrent du budget du service d'information du Gouvernement (SIG). Pour le dernier exercice budgétaire, ce sont ainsi 26 millions d'euros qui ont été dépensés pour 19 millions votés en loi de finances initiale.

Le Gouvernement utilise sans compter plusieurs leviers de dépenses dans l'objectif d'une saturation médiatique du débat et dans une volonté de « débranchage » des oppositions.

Un recours fréquent à l'article 40

À l'opposé, l'examen des textes budgétaires a démontré tout le mépris du Gouvernement pour le Parlement, en érigeant des règles drastiques en la matière. Que l'on soit de la majorité présidentielle ou membre des oppositions, faire adopter un amendement de « crédits » sur un texte budgétaire relève désormais de l'exploit. Dans une vision très dure de la séparation des pouvoirs, le Gouvernement met en œuvre ce que l'on pourrait qualifier de quasi-vote bloqué en rejetant la grande majorité des propositions de dépenses parlementaires, parfois malgré des engagements forts pris par le Gouvernement sur les mêmes sujets.

Une communication budgétaire erratique

Enfin, il n'est pas possible d'occulter la communication budgétaire mise en place depuis le début du quinquennat qui, à défaut sans doute d'être mensongère demeure à tout le moins clairement instrumentalisée pour valoriser outre-mesure des décisions budgétaires.

Lorsque le Gouvernement indique avoir dépensé plus de 500 milliards d'euros pour lutter contre la crise sanitaire, il « oublie » que pour plus de 300 milliards, il ne s'agit pas de dépense, mais de garanties de prêts qui ont vocation à être remboursées (du moins à 99 %).

Il faut en définitive parler d'une stratégie fondée sur la saturation, l'occultation et le refus du débat parlementaire afin que les enjeux budgétaires ne remettent pas en question les objectifs politiques du gouvernement.



12

C'est le coût en millions d'euros du grand débat national

LE LOGEMENT ET LA POLITIQUE DE LA VILLE :

LA POLITIQUE DU RENONCEMENT

VERSION EMMANUEL MACRON

En matière de logement et de politique de la ville, il est extrêmement difficile de retenir un moment clé du quinquennat. Dans leur ensemble, ces cinq années ont été une longue litanie de fragilisation de l'ensemble des politiques publiques du logement. Cela dans un contexte pourtant marqué par des besoins accrus, du fait du renchérissement permanent du prix de l'immobilier d'une part et d'un regain notable de la pauvreté d'autre part.

Une ambition floue pour la ville

Évoquer la politique de la ville, c'est tout d'abord rappeler que la suppression des emplois aidés engagée dès le début de quinquennat a eu des conséquences sociales lourdes dans les quartiers dits sensibles. Ce serait également pour dire que malgré l'appel de Grigny¹⁴ d'octobre 2017 et la demande de l'affectation d'1 % du plan de relance à ces quartiers à l'automne 2020, le compte n'y a jamais été. Il a fallu attendre le 29 janvier 2021 pour qu'enfin, le Premier ministre réunisse le premier comité interministériel des villes (CIV) du quinquennat. Alors que, partout sur le terrain, les signaux sont au rouge, alors que le choc de la crise sanitaire a fait basculer de nombreux ménages dans une grande fragilité financière, sociale et psychologique et plus encore dans les territoires où les inégalités préexistaient : inégalités sociales et territoriales tout comme les discriminations.

Discours et effets d'annonce se sont succédés depuis le début du quinquennat sans jamais traduire une réelle ambition pour les quartiers, leurs habitants et leur jeunesse. Aujourd'hui, la multiplicité des objectifs de la politique de la ville, pour la plupart dépourvus de cibles chiffrées et d'indicateurs ainsi que la complexité et la juxtaposition des dispositifs déployés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) font qu'au final personne ne s'y retrouve.

14 <https://www.bleublanczebre.fr/2017/10/lappel-de-grigny-aux-États-generaux-de-politique-de-ville/>

D'après la Cour des comptes, saisie par la Commission des finances du Sénat d'une demande de rapport rendu en 2020¹⁵ pour l'année 2019, ce sont à peine 24,25 millions d'euros qui ont été dépensés pour les programmes de rénovation urbaine du fait des annulations massives de crédits. Ce chiffre doit être mis en comparaison avec les annonces gouvernementales proclamant une hausse massive du budget de la rénovation urbaine. Il ne suffit clairement pas d'annoncer les milliards pour rendre la dépense tangible.

Fragilisation de la politique française du logement social

De manière plus générale, en matière de logement, la situation est tout aussi préoccupante et le quinquennat se traduit par une double fragilisation. Tout d'abord, la fragilisation des bailleurs sociaux, qui jouent un rôle clé au cœur de nos territoires, notamment des plus fragiles. Puis, en corollaire, la contraction marquée des aides aux logements pour les Françaises et les Français, toujours plus nombreux, qui rencontrent des difficultés à se loger.

Cette démarche a été engagée dès le début du quinquennat et son coût est aujourd'hui estimé par la fondation abbé Pierre à environ 10 milliards d'euros sur les cinq années¹⁶. En 2017, la réduction de 5 € des aides personnalisées au logement inaugure la casse du logement social mise en œuvre par Emmanuel Macron. Dès 2018, la réduction du loyer de solidarité (RLS) grève également le budget du logement social. À cela s'ajoute la désindexation des APL, la suppression des APL Accession, le gel des loyers du parc social à partir de 2018 ou encore à partir de 2021 la contemporanéisation des APL. Cette dernière réforme touche particulièrement les jeunes qui enchaînent les contrats précaires. De facto, il n'existe aucune mission budgétaire qui ait payé un tribut aussi lourd au libéralisme affiché par le pouvoir et à la maîtrise des finances publiques. À titre de comparaison, on peut noter que ces sommes qui bénéficient à des millions de nos concitoyens, sont à peu près équivalentes à la moitié des allègements fiscaux dont ont bénéficié à la fois les grands groupes et les ultra-riches depuis 2017...

D'autres mesures témoignent de la volonté gouvernementale de casser les outils français du logement social. Pour la seule loi de finances pour 2021, en

15 <http://www.senat.fr/rap/r19-529/r19-5291.pdf>

16 https://www.fondation-abbe-pierre.fr/documents/pdf/reml2021_rapport_sur_l'etat_du_mallogement-web.pdf : voir page 127 du rapport.

pleine crise sanitaire et sociale (marquée par des mesures de confinement des populations), ce sont près d'1,3 milliards d'euros de crédits qui ont été économisés par le Gouvernement au détriment d'Action Logement après 500 millions au titre de l'exercice 2020. L'ensemble de la classe politique française, droite comme gauche, s'est opposé à cette orientation qui a été mise en œuvre par la majorité présidentielle.

Au-delà de la quantité de logements, c'est aussi la faible ambition du Gouvernement en matière de rénovation, en particulier d'innovation énergétique, qui peut être pointée du doigt. La transformation du Crédit d'impôt transition énergétique (CITE) en dispositif « MaPrimRenov » se caractérise en premier lieu par une absence de dimension sociale du dispositif, renforcée depuis le début de la crise sanitaire. De fait, ce sont les propriétaires aisés qui pourront bénéficier du dispositif. De plus, le périmètre des travaux pris en charge semble, budget après budget, tenir davantage d'une liste à la Prévert suggérée au Gouvernement par des lobbies tenant le stylo que d'une réflexion motivée par des considérations environnementales. Les crédits engagés par le Gouvernement à ce niveau ne parviennent pas à compenser ces lacunes.

Cette politique ne permettra pas d'engager le grand plan de rénovation thermique des bâtiments pourtant nécessaire pour éradiquer les passoires thermiques, sortir 12 millions de personnes de la précarité énergétique et permettre à la France de respecter ses engagements en matière de baisse des gaz à effet de serre.

En définitive, les cinq années qui s'achèvent furent celles de la casse de la dynamique de construction de logements abordables malgré des besoins croissants.



10

C'est la somme des économies réalisées sur les APL depuis 2017 (source : fondation abbé Pierre).

CITOYENNETÉ, CULTURE, SPORT, OUTRE-MER,
QUARTIERS, RURALITÉ, ÉGALITÉ FEMMES-HOMMES,
ASSOCIATIONS, HANDICAP...

Y A-T-IL ENCORE DES POLITIQUES PUBLIQUES SECTORIELLES ?

La logique budgétaire de l'ère Macron a relégué au second plan les politiques publiques en faveur de justice et d'égalité sociale. Obsédé par une volonté très contestable de baisse du niveau des dépenses publiques, le Gouvernement a fait le choix, budget après budget, de rogner sur des dépenses essentielles pour le vivre-ensemble et l'exercice d'une citoyenneté pleine et épanouie.

L'expression de la volonté publique,
le choix de la communication plutôt que du débat.

La citoyenneté, c'est en premier lieu la capacité à exprimer des opinions politiques et à s'impliquer dans la vie de son pays. Sur le plan budgétaire et suite au fiasco de l'organisation des élections départementales et régionales de 2021, nous regrettons le refus complet du Gouvernement, malgré les propositions du Parti socialiste et en particulier du groupe socialiste du Sénat, d'engager une réflexion et le fléchage de crédits en faveur d'une démarche de rénovation des modalités de l'expression démocratique, pour travailler par exemple sur le vote par correspondance ou le vote électronique. L'expression démocratique est sans conteste un non-sujet pour le gouvernement.

À l'opposé, on peut noter que le Gouvernement a fait le choix, à deux reprises, d'engager des débats publics conséquents, le grand débat national et la convention citoyenne sur le climat, à grand renfort de communication et avec un budget conséquent pour de telles opérations. Cependant, ces débats n'ont pas été suivis d'effet. Cela tend à décrédibiliser la démocratie participative dans l'opinion publique, qui devient largement vu comme un piège visant à contourner les corps intermédiaires pour mieux refuser le débat sur des sujets ne rentrant pas dans les priorités gouvernementales.

Une politique associative et sportive sur le bord du chemin

La vie démocratique de notre pays, c'est également la vitalité de ses 1,3 millions d'associations, dont 170 000 étaient encore employeuses en 2018. Entre 2017 et 2019, la fin des contrats aidés s'est traduite par la suppression de 190 000 emplois, notamment dans le secteur associatif. Alors que chacun s'accorde à reconnaître toute l'importance du tissu associatif en France, en particulier en temps de difficultés sociales et que les besoins sont de plus en plus importants, le Gouvernement, loin de se contenter d'un simple gel des flux financiers vers les associations, s'est en pratique largement employé à leur couper les vivres.

Des exemples similaires sont nombreux dans d'autres secteurs. Alors que le monde culturel est frappé de plein fouet par la crise sanitaire et que les Jeux olympiques et paralympiques de 2024 ne devraient pas faire l'objet de réticences d'investissement, on constate que le Gouvernement ne semble pas prendre la mesure des urgences de ces secteurs et des enjeux économiques et sociaux existants. Parce qu'il ne s'agit pas d'une politique considérée comme régaliennne, on ne peut que déplorer un certain détachement depuis 2017 au détriment du dynamisme de ces secteurs fondamentaux. Les très nombreuses aides sectorielles et transversales dont a bénéficié le secteur culturel et artistique (et dans une moindre mesure, celui du sport) durant la crise sanitaire ne doivent pas faire oublier la faiblesse de l'ambition du Gouvernement pour ces secteurs et les années difficiles qui s'annoncent pour les structures, artistes et sportifs lorsque ces dispositifs arriveront à échéance.

Une vision budgétaire de la politique sociale

C'est également le cas en matière de politique du handicap et de la dépendance. Sur le plan budgétaire, le Gouvernement a refusé la déconjugalisation de l'aide à l'adulte handicapé (AAH) portée par les parlementaires socialistes, pour des motifs budgétaires. Cette décision est à la fois incompréhensible et injuste. Concernant la dépendance, le Gouvernement s'est servi des avancées du quinquennat précédent pour inscrire dans la loi un cinquième risque mais refuse de le financer concrètement.

C'est aussi le cas, avec les conséquences tragiques que l'on connaît, de ce qui devait être l'une des priorités fortes du quinquennat, à savoir l'égalité entre les femmes et les hommes. Année après année, budget après budget, les promesses gouvernementales restent lettre morte sur le plan budgétaire, qu'il s'agisse d'égalité professionnelle, de parentalité ou de lutte contre les violences sexistes et sexuelles.

Une égalité des territoire mise à mal

Enfin, c'est l'égalité des territoires qui a été mise à mal par un quinquennat fondé sur une réticence très marquée à prendre en compte les différences structurelles au cœur de nos territoires et que le législateur et l'administration centrale n'ont jamais prises en compte. Pour les quartiers, ce fut l'humiliation de Jean-Louis Borloo et l'enterrement de son rapport. Pour la ruralité, ce fut le recul des services publics de proximité, l'abandon financier des maisons des services publics ou encore l'absence d'une réelle politique publique de désenclavement. Pour les Outre-mer, ce fut l'absence de réflexion d'ensemble et surtout de financement des défis de ces territoires soumis à des enjeux croissants. Budget après budget, les parlementaires socialistes ont dénoncé le recul programmé de l'engagement gouvernemental envers ces collectivités territoriales ainsi que des populations et des acteurs économiques.

En définitive, le quinquennat qui s'achève est celui d'une relégation des politiques publiques sectorielles à une logique de rationalisation budgétaire qui masque mal la volonté libérale de réduction de la voilure de l'État portée par le Gouvernement. Alors que la France a besoin d'un État fort et stratège, présent sur tout le territoire, aux côtés de tous les acteurs, cette stratégie a pour conséquence la casse sociale et territoriale du pays.



190 000

C'est le nombre d'emplois aidés supprimés entre 2017 et 2019. Ils étaient notamment au service du secteur associatif.

SANTÉ ET HÔPITAL PUBLIC :

QUEL BILAN APRÈS LE QUINQUENNAT

DE LA PANDÉMIE

Malgré les conditions sanitaires ayant marqué la fin du quinquennat, il est nécessaire de faire un bilan de la politique du Gouvernement en matière de santé publique.

La crise sanitaire que nous avons connue a mis en lumière les forces et les faiblesses de notre système de santé. La révision générale des politiques publiques (RGPP) de 2007 a très largement affaibli le système hospitalier français. Dans un contexte de démographie médicale préoccupante, le quinquennat de François Hollande a permis une stabilisation des comptes sociaux et une pérennisation du financement des politiques sanitaires et sociales en France. Cet état de fait doit être rappelé car il tend à être occulté par celles et ceux qui prônent pour le transfert d'une partie plus conséquente de la politique sanitaire vers le secteur privé.

Emmanuel Macron arrive aux responsabilités en héritant de comptes assainis, mais il est confronté au défi de la modernisation et de l'adaptation de l'hôpital public. S'il avait fait l'objet de premières réponses durant les cinq années précédentes, il nécessitait un approfondissement. Il ne s'agissait plus de résorber un déficit mais d'investir dans les hôpitaux dans un contexte de tension sociale très forte au sein de l'hôpital public d'une part et de besoins d'investissements financiers conséquents d'autre part.

Un hôpital public en bout de course

Malgré les efforts du quinquennat Hollande, de 2009-2019, les soins délivrés par les hôpitaux ont augmenté de 20 %. Dans le même temps, les dépenses pour l'hôpital public n'ont augmenté que de 10 %. Tout a reposé sur le travail des soignants. Cette tension sur le système de santé a engendré leur paupérisation relative sur la période, notamment, par rapport au secteur privé.

Avec seulement 3,5 % de soignants supplémentaires, la productivité a dû être augmentée. À l'hôpital, cela signifie une réduction du temps passé avec les patients, une réduction de la qualité des soins et une forte intensification

du travail. À la fin de l'année 2019, après de graves tensions à l'hôpital, notamment au sein des services d'urgence, le Gouvernement a accordé de faibles concessions.

Un bilan marqué par quatre éléments principaux.

1) L'incapacité à investir dans l'hôpital public et le personnel soignant.

Ce qui entraîne une baisse de l'attractivité des métiers, des vacances de postes générant de trop nombreuses fermetures de lit et au bout de la chaîne des difficultés d'accès aux soins et une baisse de la qualité de la prise en charge.

2) Une fracture médicale qui se creuse.

En effet, le manque d'investissement au sein de l'hôpital accroît significativement la fracture médicale, qui est territoriale et sociale. Dans un contexte de creusement des inégalités et de paupérisation de la population, le renoncement aux soins progresse : selon un sondage BVA publié le 17 novembre 2019¹⁷, près de deux tiers des Français (63 %) ont renoncé à des soins, soit pour des raisons économiques, soit à cause de la difficulté à obtenir une consultation dans un délai raisonnable.

3) La recherche médicale française en retrait de la scène internationale.

La recherche médicale française a de toute évidence perdu sa place en pointe au niveau mondial, comme en a attesté tristement le renoncement des laboratoires français à développer un vaccin contre la covid-19.

4) La montée en puissance des non-compensations.

La montée en puissance des non-compensations qui a conduit, depuis 2019 à creuser de nouveau un « trou de la Sécu » qu'il avait été si difficile de résorber. C'est flagrant à la suite de la crise des gilets jaunes, mais a marqué de manière plus sous-jacente l'intégralité du quinquennat d'Emmanuel Macron. Après les efforts faits à partir de 2012, le Gouvernement a fait le choix d'allouer l'argent disponible non pas à l'investissement dans l'hôpital public mais au paiement de décisions gouvernementales ne permettant pas de mettre en œuvre une telle orientation pourtant nécessaire. Si le Gouvernement prévoit un « retour à la normale » pour 2022 en ce qui concerne ces pratiques, cela n'efface pas les lourdes non-compensations des dernières années.

¹⁷ <https://www.bva-group.com/sondages/les-francais-et-laces-aux-soins-sondage-bva-pour-france-assos-sante/>

La gestion de la crise sanitaire

La crise sanitaire a mis en lumière les faiblesses de notre système de santé malgré l'abnégation sans faille des professionnels de santé. Le manque d'anticipation, les fermetures de lits et le sous-financement de l'hôpital public ont engendré une mise sous tension des services et de nos soignants sans précédent, pendant la grande majeure partie de la crise sanitaire.

Il ne s'agit pas de polémiquer sur un sujet aussi sensible. Pourtant, il est nécessaire de constater que l'encadrement financier et logistique de l'hôpital public n'a pas permis de faire face à un scénario de pandémie globalisée.

La crise sanitaire a imposé une réponse de la part du Gouvernement. Le Ségur de la santé a permis un rattrapage en matière de rémunération et d'investissement mais rien n'a été fait en ce qui concerne le recrutement. Malgré les annonces, le Ségur a été une énorme déception pour les soignants. Il n'y a eu aucun changement dans la pratique courante. La proposition de loi pour améliorer le système de santé par la confiance et la simplification était censée traduire le volet non financier du Ségur de la santé. Elle n'a répondu que de manière parcellaire à son objectif premier, seules cinq des trente-trois propositions du Ségur de la santé étaient dans ce texte.

L'hôpital public sort de ce quinquennat dans une situation plus mauvaise qu'il n'y était entré. Les moyens nécessaires, tant humains que financiers, pour son bon fonctionnement, n'ont pas été mis en œuvre par le Gouvernement.

La santé est une préoccupation majeure pour les Français. La pandémie a démontré les faiblesses de notre système de santé. Tous les gouvernements confondus ont eu tort de faire de l'équilibre financier du système de santé, l'objectif de la politique de santé publique. La santé doit être une priorité absolue pour le prochain quinquennat.

Il y a une véritable urgence politique et de société à proposer des solutions aux difficultés de l'hôpital public.



0

C'est la réduction du déficit des comptes de la sécurité sociale entre 2017 et 2019.

Entre 2018 et 201, il s'était réduit de 12,9 milliards d'euros.

JUSTICE ET ACCÈS AU DROIT : LE *STATU QUO*

Sur le site internet gouvernemental <https://www.vie-publique.fr/>, on peut lire que « la lenteur de la justice révèle surtout un manque chronique de moyens matériels et humains », preuve s'il en faut de l'acuité de la problématique de l'accès au droit pour nos concitoyens.

Un budget en hausse sans stratégie d'allocation

Le budget de la justice a augmenté pendant le quinquennat qui s'achève. Malheureusement, la stratégie d'allocation des moyens retenus par le Gouvernement n'a pas permis d'améliorer la situation autant que cela était annoncé. Plusieurs points budgétaires doivent à cet égard être soulevés.

En premier lieu, les objectifs de la loi de programmation et de réforme de la justice ne seront pas atteints à la fin du quinquennat. En matière de budget consacré à la justice par an et par habitant, la France pointe toujours à la 23^e place européenne.

C'est également l'absence de stratégie de rattrapage du retard de la France en matière d'investissement carcéral. Si le développement des peines alternatives à l'incarcération engagé durant le quinquennat précédent a permis d'alléger sensiblement la contrainte, il n'en demeure pas moins que les conditions d'incarcération actuelle en France demeurent un sujet particulièrement préoccupant. L'absence de stratégie d'investissement immobilière convaincante peine à répondre à ces enjeux.

Un focus sur la justice pénale aux dépens de la justice civile

D'un point de vue budgétaire toujours, il n'est pas possible de passer sous silence les lacunes de l'aide juridictionnelle malgré une réforme en demi-teinte.

À cet égard, la focalisation du Gouvernement sur les moyens de la jus-

tice pénale, au détriment de la justice civile, est un contresens notable. Le Gouvernement fonde cette orientation sur le constat d'un « ensauvagement » de la société, générant ainsi une approche anxieuse de cette question qui n'apparaît pas être adaptée.

De plus, alors que l'enjeu des incivilités du quotidien est incontestablement croissant, la justice civile demeure le parent pauvre de ces évolutions malgré quelques réformes notables, dont un certain nombre d'ailleurs avait été engagées durant le quinquennat précédent.

L'année 2021 a vu se renforcer un débat sur l'articulation entre la police et la justice. Pourtant, le rétablissement des moyens d'une véritable justice de proximité, dotée de moyens financiers suffisants pour épauler les justiciables dans leurs démarches et réguler les phénomènes délictueux impactant le quotidien de nos concitoyens serait plus efficace que les grands d'effets d'annonce aux conséquences réduites auquel se livre le Gouvernement depuis 2017. Les hausses annoncées de moyens financiers incorporés dans les derniers budgets ne parviennent pas à dépasser les blocages actuels et à permettre à nouveau à la justice de fonctionner normalement.



14

C'est le temps moyen, en mois, constaté pour obtenir une décision de cour d'appel en France.

SÉCURITÉ ET DÉFENSE :

L'INCAPACITÉ DU GOUVERNEMENT À RÉPONDRE AUX ATTENTES DES FRANÇAIS

En matière de défense, le groupe socialiste, écologiste et républicain avait voté, en 2018, en faveur d'une loi de programmation militaire (LPM) pour la trajectoire 2019-2025 affirmant son soutien sans faille aux soldats et aux armées.

Cependant, l'actualisation de la LPM en juin 2021, a fait l'objet d'un rejet par le Sénat. La haute assemblée a estimé que la proposition gouvernementale ne respectait pas l'exigence de transparence sur la trajectoire financière, l'évolution des effectifs, l'amélioration de la préparation opérationnelle et la disponibilité technique des équipements.

Les sénateurs socialistes, écologistes et républicains ont regretté l'absence d'une actualisation législative en bonne et due forme qui n'a pas permis au Parlement d'être consulté sur le détail des ajustements et redéploiements décidés seuls par le Gouvernement dans le cadre de la programmation qui représente 295 milliards d'euros, premier investissement de l'Etat. Ils ont rappelé que la solidarité interministérielle pour le financement des surcoût OPEX devait être appliquée conformément à la loi. Ils ont enfin dénoncé le refus du Gouvernement de s'engager dans la sécurisation de la trajectoire budgétaire pour la dernière période de la LPM 2024-2025.

Le financement correct de nos forces de l'ordre et de nos forces armées est le gage de la sécurité de leur action mais aussi d'un lien régénéré avec la population, après un quinquennat d'éloignement manifeste.



8,6

C'est, en milliards d'euros, le surcoût du budget de la défense sur la période de programmation 2019-2025.

L'INFLUENCE INTERNATIONALE DE LA FRANCE : UN BILAN MITIGÉ

Sur le plan diplomatique, le quinquennat de François Hollande a été incontestablement marqué par les accords de Paris dits de la COP 21, qui ont constitué une avancée significative sur le front de la coopération internationale en matière climatique.

C'est à l'aune de ces accords et dans ces conditions qu'a débuté le quinquennat d'Emmanuel Macron. Sur le plan diplomatique, cette séquence climatique s'est sans aucun doute traduite par des difficultés liées notamment à des blocages de ratification des accords par des pays tels que les États-Unis ou le Brésil. Affichant un volontarisme appuyé, force est de constater que le bilan d'Emmanuel Macron est à cet égard limité pour ne pas dire décevant. De toute évidence, les avancées ont davantage été portées depuis l'élection du président américain Biden.

Une ambition internationale sans vision

Sur un aspect plus budgétaire, les économies répétées endossées par le réseau diplomatique français ont fragilisé le réseau d'influence de la France, en contradiction avec les ambitions affichées (réduction des postes à l'étranger, fermeture de centres culturels), avant que le Gouvernement revoie sa copie, mais sans garantie sur la pérennité des crédits préservés.

Le quinquennat qui s'achève a été également marqué par des évolutions que l'on pourrait qualifier à la fois de notable et de douces. Ce sont en premier lieu la multiplication des accords *Base Erosion Profit Shifting* dits BEPS, sous l'égide de l'OCDE qui permettent sur le plan international de stabiliser les bases fiscales de manière à la fois modérée mais utile.

Dans la même optique, il convient de noter qu'il n'y a eu aucun accord sur la hausse de l'aide publique au développement sur le plan international, alors qu'il s'agissait d'un engagement appuyé du candidat Macron.

GAFAM : une France isolée sur la scène internationale

De la même manière, les errements du projet de taxe des GAFAM a démontré l'isolement de la France sur la scène internationale dès qu'il s'agit d'évoquer les dossiers d'harmonisation fiscale. Après l'échec des négociations européennes, l'enlisement des discussions sous l'égide de l'OCDE a conduit la France à voter sa version de cette taxe avec la taxe sur les services numériques. Le projet de loi dédié a eu effectivement le mérite de constituer un levier sans doute utile sur le plan des négociations internationales. Toutefois, cette version était à plusieurs égards sous-optimale dans la mesure où le niveau de taxation retenu, 0,3 %, était d'emblée très faible et que l'adoption de cette mesure s'est traduite par une dégradation nette des relations commerciales avec les États-Unis de Donald Trump. Aujourd'hui, il apparaît sans doute que l'idée d'une taxe sur les services numériques semble, à défaut d'être morte née, du moins freinée significativement.

La fin du quinquennat s'est également traduite par un revirement net, pour ne pas dire total, de la position française en matière de mise en place d'un plancher d'imposition sur les sociétés. Alors que la France avait fait part de ses réticences en la matière, la proposition du président Biden a fini par faire bouger les lignes, quoique dans une position minimaliste immédiatement suivie par la France. Si ce projet est indubitablement utile, le niveau retenu demeure extrêmement limité et ne parviendra vraisemblablement pas à contribuer efficacement à une réelle convergence fiscale internationale en matière d'imposition des activités économiques.

L'influence de la France sur les questions de financement international n'a sans doute pas été aussi forte qu'elle aurait dû l'être sur les problématiques de définition d'établissements stables, qui freinent aujourd'hui l'établissement d'une équité fiscale entre les pays. Alors que la voix de la France peut être forte à certains égards sur la scène internationale, sur le plan de la lutte contre les paradis fiscaux et pays déstabilisateurs sur le plan financier, le quinquennat qui s'achève demeure à bien des égards une occasion manquée.



56

C'est, en milliards d'euros, la valeur du contrat de vente de sous-marins annulé par l'Australie. Ce chiffre ne prend pas en compte la perte en emplois directs et indirects, en export de savoir-faire et les conséquences pour les industries de défense françaises.

TRAVAIL ET EMPLOI :

LE RETOUR DE LA DROITE AU POUVOIR

Le quinquennat Macron s'est ouvert sur la volonté politique extrêmement forte d'une suppression, ou à tout le moins d'une réduction massive des contrats aidés. Durant le quinquennat précédent le dispositif des emplois d'avenir avait pourtant permis de favoriser l'insertion des jeunes sur le marché du travail, de désenclaver certains territoires et de renforcer les solidarités locales par le biais de l'action des collectivités et des associations. La remise en cause massive de ce dispositif restera l'une des plus lourdes de conséquences du quinquennat qui s'achève.

Plusieurs analyses économiques établissent un lien direct fort entre cette décision et la résurgence du creusement des inégalités en France. Elle frappe tout particulièrement la jeunesse qui était la première bénéficiaire de ces emplois aidés.

Covid 19 : l'abandon des plus précaires

De manière factuelle, il faut cependant mettre au crédit du Gouvernement la mise en place durant la pandémie de Covid-19 d'un mécanisme de chômage partiel performant ayant concerné jusqu'à un tiers des Français environ. Toutefois, malgré les demandes répétées des parlementaires socialistes, il est possible de regretter l'approche uniforme retenue, consistant à prendre en charge 80% du salaire des personnes subissant une activité partielle, quoiqu'il faille noter que ce montant est passé à 100% dans certains cas de figure relativement réduits. Ainsi, dans de nombreux cas de figure, ce furent les travailleurs les moins aisés qui subirent proportionnellement davantage le coût de la crise sanitaire.

À cela s'ajoute l'absence de dispositifs ciblant les précaires qui furent eux aussi durement touchés par la crise. On peut notamment évoquer les travailleurs saisonniers, les intermittents du spectacle, les employés en contrat à durée déterminée d'usage (CDDU) des secteurs de l'hôtellerie-café-restaurant et traiteurs ou encore les professionnels du tourisme.

Avant et pendant la crise, la réalité du quinquennat Macron, c'est l'abandon

des premiers de corvée pourtant exaltés par le discours gouvernemental.

Réforme de l'assurance-chômage, symbole de l'ultralibéralisme

En matière de financement du travail et de l'emploi, la réforme inique de l'assurance-chômage est devenue l'un des symboles de l'orientation ultralibérale du Gouvernement.

En 2019, le premier volet de cette réforme qui durcit l'indemnisation des personnes ayant perdu leur emploi est entré en vigueur. Il s'accompagne désormais d'une seconde phase dont l'application a été repoussée à la fin de l'année 2021.

Le Gouvernement conduit cette réforme pour économiser 1,3 milliard d'euros sur les futurs chômeurs. Les premières victimes seront les travailleurs les plus précaires qui alternent périodes d'emploi et de chômage. Parmi ceux-ci une nouvelle fois, les jeunes, ou encore les femmes, davantage soumises au chômage partiel ou à des situations de « permittance » de l'emploi. Cette réforme de l'indemnisation du chômage, aurait privé en temps normal les nouveaux inscrits de 27 % de leur indemnisation en moyenne – parfois jusqu'à 50 % - selon l'étude d'impact de l'Unedic.

Au sortir de la crise, une nouvelle étude de l'Unedic établit que la baisse des allocations s'établira à 17 % en moyenne et concernera celles et ceux ayant ouvert des droits à indemnisation entre le 1^{er} juillet prochain et la fin juin 2022... à savoir notamment les victimes des conséquences économiques de la crise sanitaire. Au total, 1,15 million de personnes feront les frais de cette réforme sans que l'on constate un quelconque effort du Gouvernement en faveur de la formation ou de l'emploi dans les prévisions budgétaires pour 2022.

Travail et emploi : le quinquennat du chacun pour soi

Sur le plan budgétaire également en matière de travail et d'emploi, les réticences du Gouvernement se sont matérialisées tout au long du quinquennat par :

- la diminution du nombre d'emplois dans les services de l'État ;
- l'arrêt du financement des maisons de l'emploi ;
- l'absence d'engagement fort en faveur du dispositif « territoires zéro chômage de longue durée » dont le succès est pourtant unanimement reconnu ;
- les diminutions de crédits constatés sur les Parcours emploi compétences (PEC), sur les Plans d'investissement compétences (PIC) et en particulier sur la Garantie Jeunes.

Le quinquennat Macron, c'est le quinquennat du chacun pour soi sur le marché du travail, dans une logique darwinienne libérale au demeurant très traditionnelle, sous couvert de modernité politique.



202 000

**C'est le nombre de contrats-aidés en 2019.
Contre 363 000 en 2017.**

SÉCURITÉ INTÉRIEURE :

INSTRUMENTALISER LA SÉCURITÉ DES FRANÇAIS AUX DÉPENS DE L'AMÉLIORATION NÉCESSAIRE DES RAPPORTS ENTRE POLICE ET POPULATION

La problématique de la sécurité se pose en fin de quinquennat avec une acuité renouvelée. Il ne s'agit pas là de faire le bilan de la lutte contre le terrorisme, tant le caractère épars et imprévisible des attaques que subit notre pays depuis maintenant plusieurs années appelle à la modestie de l'analyse en la matière.

Cependant, de manière plus générale, le bilan d'Emmanuel Macron concernant la sécurité, c'est tout d'abord celui de la continuité de la politique menée sous le précédent quinquennat. Appliquée par Bernard Cazeneuve conformément aux directives du président François Hollande, elle visait à rattraper les conséquences en personnels des effets directs de la RGPP. L'augmentation du nombre de policiers et gendarmes s'est donc poursuivie et il faudra attendre la fin de l'année prochaine pour vérifier si la promesse de 10 000 policiers et gendarmes supplémentaires avant la fin du quinquennat a bien été tenue.

Sécurité intérieure : imprécision et manque de prévoyance

Mais, concernant la sécurité intérieure, l'action publique ne peut être cantonnée au seul accroissement du nombre d'agents publics surtout si on la compare au bilan de ce quinquennat qui se caractérise en trois mots : impréparation, précipitation et confusion.

La verticalité de plus en plus affirmée de l'exécutif liée au raccourcissement des circuits de décision conduisent à ne donner de l'État qu'une vision technocratique et participe à la fabrique du populisme.

L'improvisation qui a présidé à la présentation des PJJ et PPL relatifs à la sécurité est signe de cette anomalie. Ils ont été examinés sans que se dégage une véritable ligne directrice pour la sécurité des Français, enchâssés entre le livre blanc de la sécurité intérieure publié en novembre 2020, le Beauvau de la sécurité mis en œuvre à la demande du président de la République et la future

LOPSI dont le dépôt au Parlement est envisagé en fin d'année.

Une politique sécuritaire de droite assumée

En réalité, le Président de la République a, au fil de sa présidence, reproduit ce que les gouvernements de droite ont réalisé par le passé quand ils se sont trouvés en difficulté : faire de la sécurité publique un sujet clivant et de division entre les Français à l'approche d'une échéance électorale importante.

Le remplacement du ministre de l'Intérieur Gérard Collomb par Gérard Darmanin a été le signe précurseur de cette nouvelle orientation. Il explique le choix assumé de présenter plusieurs mesures visant à renforcer la protection des forces de l'ordre, en particulier les policiers. Elles ne sont pas immotivées en tant que telles, mais elles illustrent là une tentative de répondre positivement à certaines demandes catégorielles pour contrebalancer les premiers discours du président de la République reconnaissant l'existence de violences policières.

Le recul du président de la République sur ce dernier sujet restera l'angle mort de son action politique en sécurité publique. La gestion de l'ordre public a été affectée par l'épisode des manifestations continues et violentes des gilets jaunes ainsi que par l'apport des forces de sécurité pour l'application des mesures administratives prises dans le cadre des états d'urgence sanitaire.

La question des rapports entre police et population est restée en suspens alors que les mécanismes actuels de contrôle interne des forces de l'ordre font l'objet de critiques récurrentes et justifiées. Leur manque d'indépendance entretient le soupçon de partialité et ne favorise pas l'amélioration des relations entre la population et les forces de sécurité.

Cette lacune s'inscrit dans le prolongement de différentes initiatives prises depuis le début de la mandature (évolution du schéma national du maintien de l'ordre, lois SILT, anticasseurs, droit des affaires, État d'urgence sanitaire, lutte contre la haine en ligne, principes de la République, enquête sur l'islamo-gauchisme dans les universités...) qui donnent au présent quinquennat un tour inquiétant en matière de libertés publiques.

Publié à Paris, octobre 2021



BILAN BUDGÉTAIRE D'EMMANUEL MACRON

Pourquoi analyser l'évolution des finances publiques depuis le début du quinquennat Macron alors que notre pays est touché par une crise sanitaire sans précédent ?

Car le bilan de la trajectoire financière du quinquennat tient en quelques mots : on applique les vieilles recettes du libéralisme.

Quand l'intégralité de la planète perçoit désormais les avantages d'un État fort, le quinquennat Macron n'a cessé de détricoter les moyens d'agir de la puissance publique.

Groupe Socialiste,
Écologiste et Républicain

Palais du Luxembourg
15 ru de Vaugirard
75006 PARIS
communication@soc.senat.fr

