

POUVOIR D'ACHAT : PROPOSITIONS POUR SORTIR DE LA CRISE

Observatoire de l'économie

10/12/2018

Avant les annonces du président de la République et à la suite des mobilisations des «gilets jaunes», l'Observatoire de l'économie de la Fondation Jean-Jaurès formule plusieurs propositions pour répondre aux revendications sur le pouvoir d'achat des classes modestes et moyennes, sur la justice fiscale et sur la transition écologique. L'Observatoire revient également sur le contexte macroéconomique en France ainsi que sur les effets des récentes mesures fiscales et sociales sur les ménages.

Résumé et propositions

- Le mouvement des gilets jaunes a mis deux questions au premier plan de ses revendications : le pouvoir d'achat des classes modestes et moyennes et la justice fiscale.
- Une **étude** récente de l'Insee et de l'OFCE a montré que, depuis la crise financière de 2008, le pouvoir d'achat moyen des ménages a baissé en moyenne de près de 500 euros, tandis que la perception d'une dégradation des inégalités de niveau de vie s'est accentuée.
- L'amélioration nette de la conjoncture économique à partir de 2015 puis l'arrivée au pouvoir d'Emmanuel Macron en 2017 ont suscité un réel espoir d'amélioration. Il avait fait de la rémunération du travail le fil rouge de son programme.
- Et pourtant, c'est d'une insuffisance de pouvoir d'achat qu'est né le mouvement des gilets jaunes. Et qui s'est cristallisée à partir d'une taxe dont le motif était une cause d'intérêt général, identifiée et consensuelle, à savoir la lutte contre le changement climatique.
- Notre analyse montre qu'il y a bel et bien un sujet de pouvoir d'achat en France, de quelque côté qu'on le regarde.
- L'argumentaire gouvernemental, centré sur les seules mesures positives, ne résiste pas à une analyse approfondie de l'impact des décisions prises depuis mai 2017 sur le pouvoir d'achat.
- Les mesures prises en 2018 ont dégradé le pouvoir d'achat des milieux populaires et les impacts seront globalement insignifiants sur le pouvoir d'achat de l'ensemble des ménages en 2019. La politique de transferts massifs engagée par le gouvernement depuis mai 2017

s'est effectuée en faveur d'une minorité de contribuables, les 1% les plus riches (soit 350 000 foyers), tandis que certaines catégories de salariés, de chômeurs, de retraités, de fonctionnaires, voient leur pouvoir d'achat amputé par les impôts supplémentaires et les moindres prestations.

- La transformation du CICE en baisse pérenne de cotisations sociales pour les employeurs va se traduire en 2019, et de manière incompréhensible dans le contexte actuel, par un double versement d'une vingtaine de milliards d'euros aux entreprises.
- Si l'on souhaite donner un signe clair en faveur du pouvoir d'achat du plus grand nombre sans remettre en question ni la nécessaire politique de transition écologique ni le redressement de nos finances publiques, plusieurs options sont disponibles et sont détaillées dans cette note. **Une mesure symbolique forte consisterait à verser une « prime de rattrapage de pouvoir d'achat » de 500 euros en 2019 à 20 millions de ménages, sous la forme d'un crédit d'impôt. Cette mesure serait financée en décalant à 2020 la baisse pérenne de charges pour les employeurs.** Ce versement n'aurait pas d'impact sur la trajectoire des finances publiques en 2019 et les années suivantes, voire améliorerait le solde public en 2019 (en finançant par ailleurs l'ensemble des mesures annoncées depuis une semaine par le gouvernement, notamment l'annulation de la hausse de la taxe carbone). Elle ne modifierait pas non plus les comptes des entreprises par rapport à l'année 2018.

Nos propositions

Mettre en place une véritable politique du pouvoir d'achat

- Début 2019, conférence du pouvoir d'achat avec les partenaires sociaux.
- Attribution du CICE conditionnée à l'ouverture de négociations salariales dans les entreprises avant le 31 mars 2019.
- Ouverture de négociations salariales dans la fonction publique.
- Versement d'une prime exceptionnelle de rétablissement du pouvoir d'achat de 500 euros à deux tiers des ménages, sous la forme d'un crédit d'impôt, permettant de compenser la perte accumulée depuis le début de la crise, pour un coût de 10 milliards d'euros. Financement par report des allègements de cotisations sociales sur les entreprises.
- Avancement en 2019 du calendrier prévu de hausse de la prime d'activité, pour que cette hausse atteigne 100 euros par mois dès 2019, ce qui équivaut à un treizième mois pour un salaire au niveau du Smic. Le coût de cette mesure serait gagé par la hausse de la fiscalité sur le patrimoine (cf. *infra*).

Rétablir la justice fiscale et sociale

- Réindexation en 2019 des retraites sur l'inflation.
- Hausse de la *flat tax* sur les revenus du capital à 40%, et création d'une *flat tax* sur le patrimoine des ménages les plus riches.

Répondre dans la durée au défi climatique

- Fixation d'une trajectoire de la taxe carbone sur proposition du Haut Conseil du climat et après consultation citoyenne, et vote par le Parlement de cette trajectoire.
- Mise en place d'un mécanisme automatique de suspension de la taxe carbone en fonction des cours du pétrole et revue de l'ensemble des niches écologiques pour mettre à contribution l'ensemble des secteurs économiques. Engagement d'une réflexion sur la contribution du capital au financement de la transition écologique.
- Engagement de recycler la totalité des gains de la taxe carbone en mesures écologiques, avec notamment :
 - la mise en place d'un chèque vert,
 - un plan de rénovation des bâtiments et des logements,
 - un plan d'investissement dans les énergies renouvelables et les transports.
- Création d'un service public de la précarité énergétique.

En 2018, les indicateurs macroéconomiques montrent un ralentissement du pouvoir d'achat, marqué en début d'année

Le candidat Emmanuel Macron avait fait de la rémunération du travail le fil rouge de son programme. Et pourtant, c'est d'une insuffisance de pouvoir d'achat qu'est né le mouvement des gilets jaunes. Celui-ci s'est cristallisé à partir d'une taxe dont le motif était une cause d'intérêt général, identifiée et consensuelle, à savoir la lutte contre le changement climatique.

Comment le gouvernement a-t-il réussi à transformer une conjoncture favorable et des annonces positives en un borbier fiscal et une crise politique ? Et ce alors que les grandes mesures annoncées dans le programme présidentiel ont d'ores et déjà été mises en œuvre : favoriser le travail par le basculement des cotisations sociales salariales vers la CSG, baisser la taxe d'habitation pour 80% des ménages, alléger l'impôt sur le capital pour favoriser l'investissement. La colère des gilets jaunes ne proviendrait-elle alors que d'une mauvaise compréhension de la politique conduite, d'un « déficit de pédagogie » ?

Le mouvement des gilets jaunes et le débat sur le pouvoir d'achat interviennent, paradoxalement,

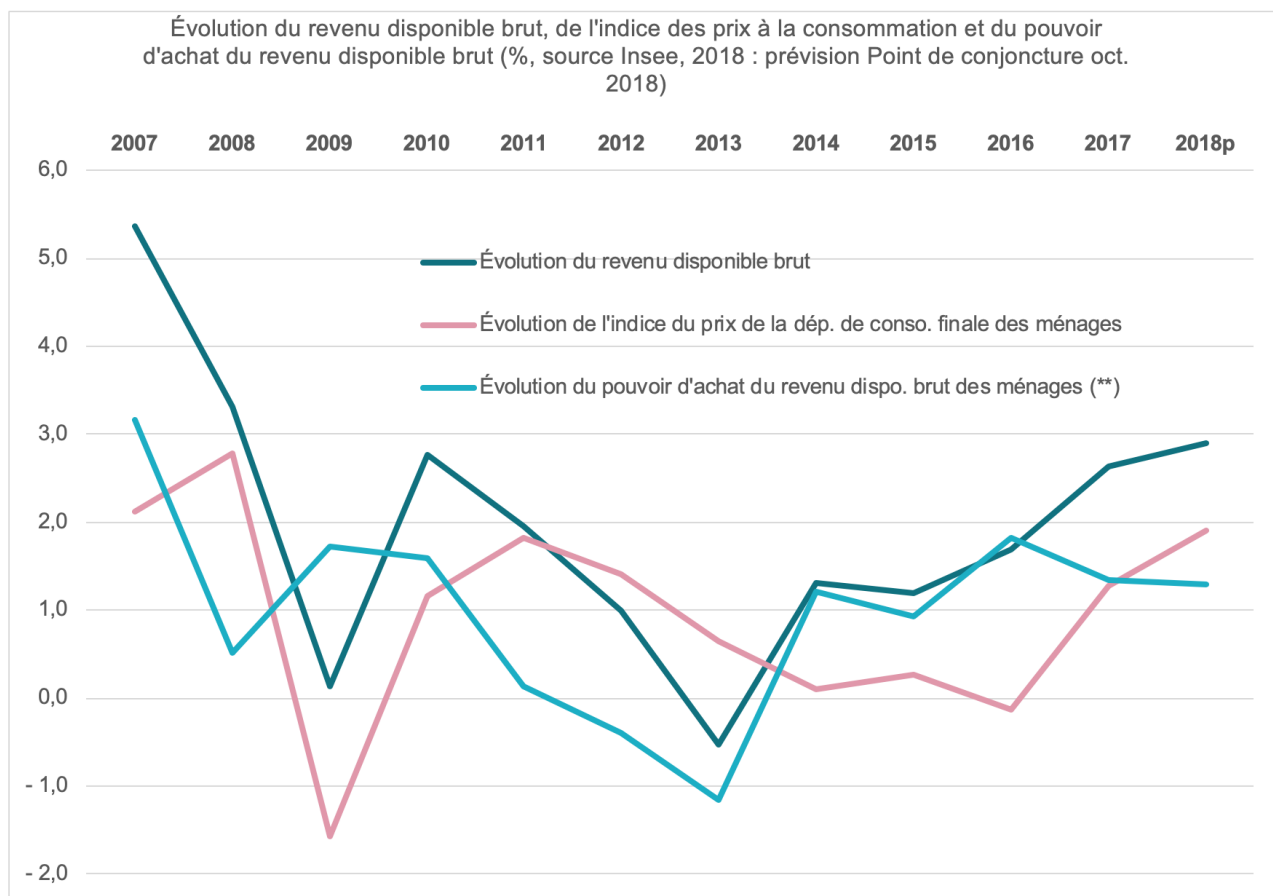
dans un contexte macroéconomique plutôt favorable. En effet, en accélération depuis 2014, le pouvoir d'achat a augmenté en 2016 (+1,8%) puis en 2017 (+1,4%). L'Insee prévoit une croissance de 1,3% en 2018.

La perception est cependant inverse, et il faut regarder de façon plus fine les évolutions récentes. Dans ce contexte général plutôt favorable, **le pouvoir d'achat a ralenti nettement entre mi-2017 et mi-2018**. À la mi-année 2018, l'acquis de croissance de pouvoir d'achat n'était que de 0,6%. Le profil trimestriel du pouvoir d'achat aura été très heurté en 2018, avec une baisse marquée au premier trimestre 2018 (-0,5), et une forte accélération en fin d'année (+1,7% selon l'Insee, avec l'entrée en vigueur de la baisse des cotisations sociales salariales et de la taxe d'habitation).

Ce ralentissement a une composante fiscale (cf. *infra*), en particulier à cause de la hausse de la CSG mise en œuvre début 2018. **Mais il a également été provoqué par la hausse de l'inflation, qui a amputé de près d'un point le pouvoir d'achat en 2018**. Cette hausse est due principalement à la hausse des prix de l'énergie : hausse des prix des carburants liée à la hausse des prix du pétrole et des taxes (+23% en un an sur le prix du gazole, +30% sur le prix du fioul), et hausse des tarifs réglementés du gaz et de l'électricité (cf. infographie du *Monde* du 5 décembre 2018, *infra*). **Les hausses de fiscalité indirecte (convergence gazole/essence, taxe carbone, tabacs) ont ainsi eu un impact significatif sur l'inflation, directement perçu par les ménages**. Ceci a pu contribuer à l'émergence du mouvement à l'automne 2018.

Dans ce contexte, le ralentissement du pouvoir d'achat en 2018 s'est accompagné d'une hausse de la part des dépenses subies par les ménages, c'est-à-dire celles qui ont un caractère quasiment obligatoire (dépenses de gaz et d'électricité, carburants pour les personnes qui doivent prendre leur voiture pour aller travailler, etc.). Leur revenu « arbitral », ou leur « **pouvoir de vivre** », selon l'expression de Laurent Berger, s'est ainsi encore amoindri.

La consommation des ménages s'est ajustée au ralentissement du pouvoir d'achat et a fortement ralenti à partir de début 2018. Et la chute de la confiance des ménages en novembre, conjuguée à l'impact des manifestations, ne laisse pas présager une consommation très dynamique en fin d'année, malgré la forte accélération du pouvoir d'achat prévue au quatrième trimestre.

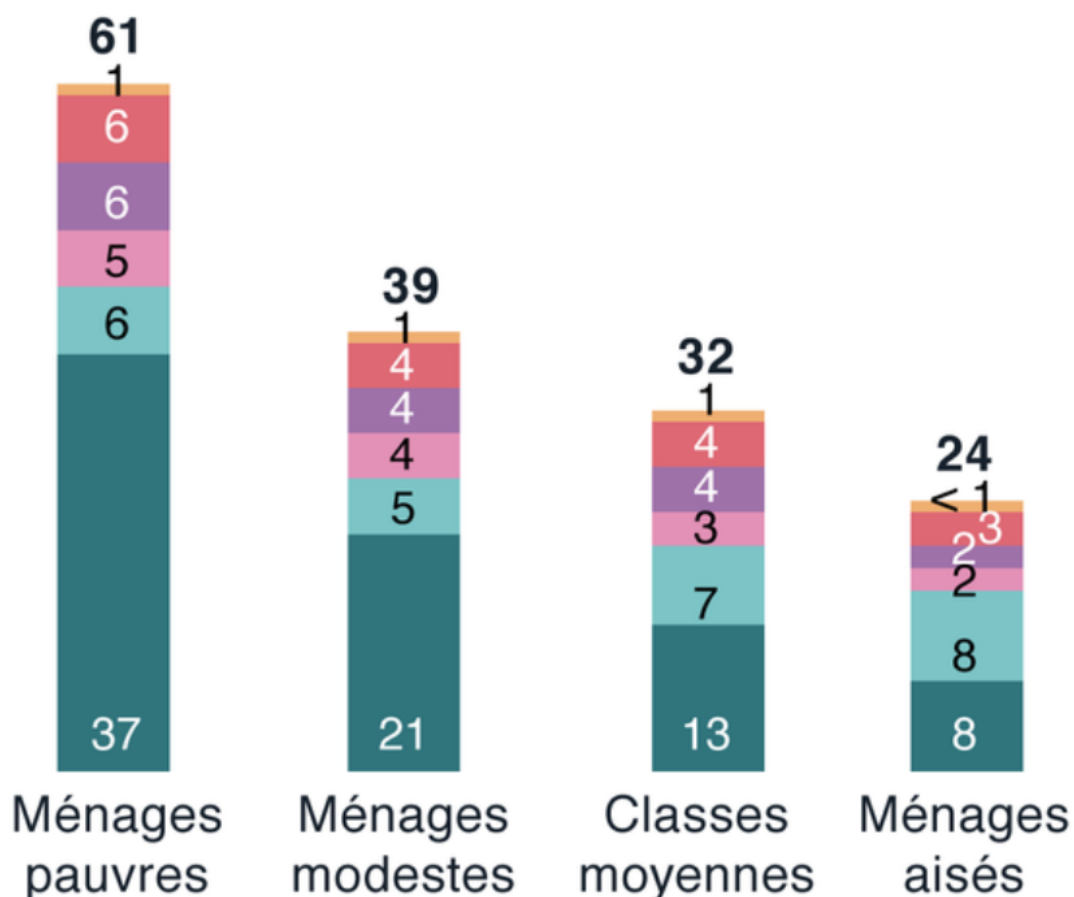


Source : Insee.

Des dépenses contraintes qui empiètent sur le pouvoir d'achat

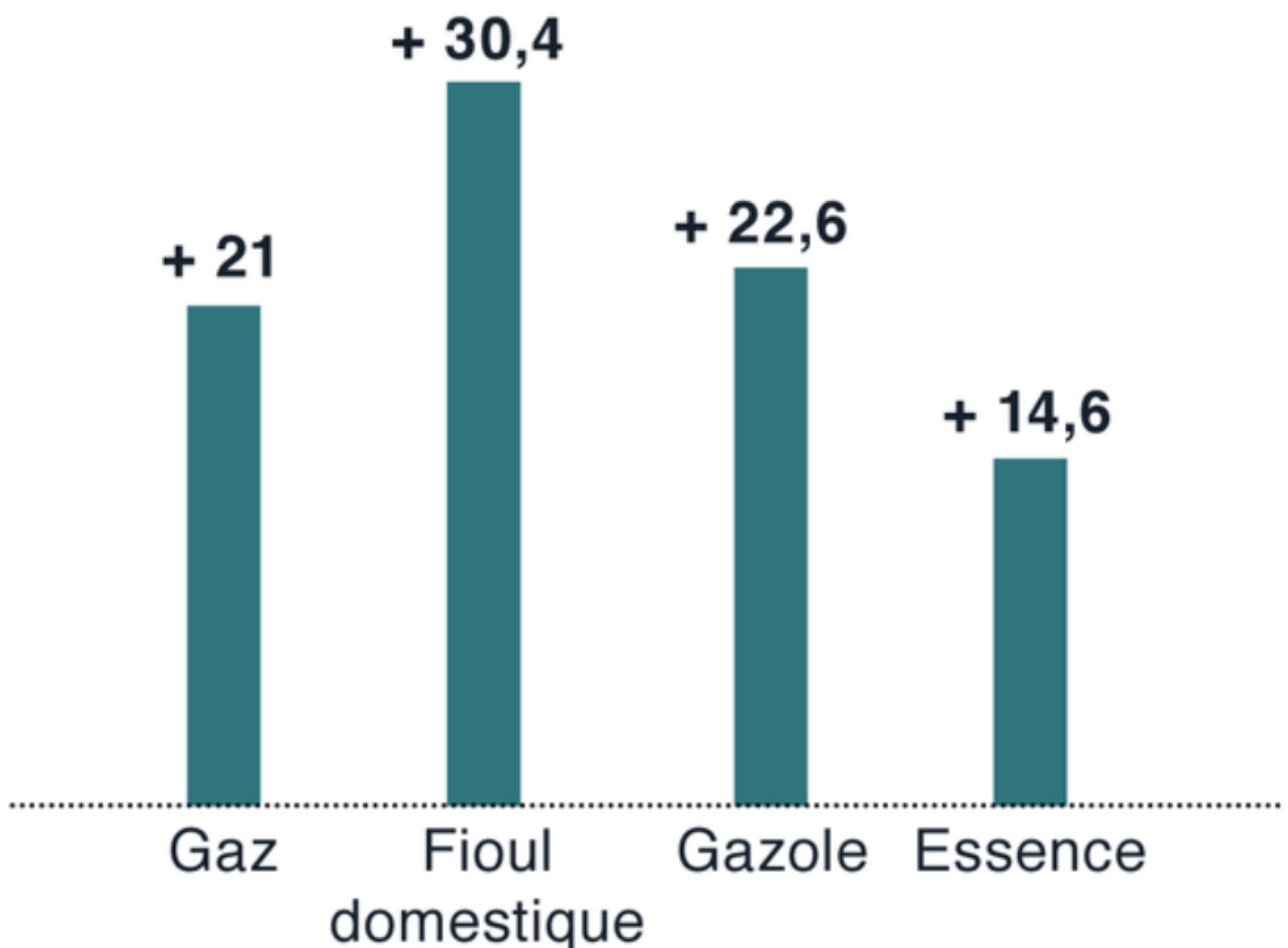
Part des dépenses contraintes dans le revenu disponible des ménages, selon le niveau de vie en 2011, en %

- Loyers et charges
- Assurance-santé
- Abonnements téléphonique et télévisuel
- Prêts immobiliers
- Autres assurances et frais bancaires
- Cantine scolaire



L'énergie, un poste toujours plus lourd dans le budget des ménages

Progression des prix en un an,
d'octobre 2017 à octobre 2018, en %



Sources des deux infographies : « Gilets jaunes et niveau de vie, les dix graphiques de la colère », *Le Monde*, 5 décembre 2018.

Sur le pouvoir d'achat des ménages des classes modestes et moyennes, les mesures fiscales et sociales ont un impact fortement négatif en 2018, et faiblement positif en 2019

La politique menée en matière de finances publiques n'est pas facilement intelligible. Cependant, une analyse objective de la totalité des mesures démontre que la perception de l'opinion est conforme à la réalité et explique comment ont germé les graines de la colère qui s'exprime cet automne.

Nous avons procédé à l'inventaire des principales mesures fiscales et sociales prises en 2018 et pour le budget 2019 (cf. annexe 1 et tableau 1) et avons analysé leur effet sur le pouvoir d'achat. À l'échelle macroéconomique, l'effet des mesures sur le pouvoir d'achat des ménages est nul en 2018, et légèrement positif en 2019 (+1,5 milliard d'euros, soit, 0,1% du revenu disponible brut). **Malgré leur ampleur, l'ensemble des masses financières mises en jeu aura donc eu une résultante insignifiante sur le pouvoir d'achat global des ménages.**

La réalité est cependant tout autre **du point de vue des classes modestes et moyennes**, et rejoint la perception des gilets jaunes. **En effet, si l'on excepte les baisses d'impôts en faveur des ménages très riches (suppression de l'ISF et instauration de la flat tax), les mesures prises en 2018 ont dégradé le pouvoir d'achat des milieux populaires et les impacts seront globalement insignifiants sur le pouvoir d'achat de l'ensemble des ménages en 2019.**

En 2018, les hausses d'impôts ont fortement pesé sur les classes modestes et moyennes et ont détérioré le pouvoir d'achat, à hauteur de près de 5 milliards d'euros. La hausse de la CSG mais aussi la hausse des taxes sur les tabacs et de la fiscalité écologique ont représenté une augmentation de plus de 9 milliards d'euros de prélèvements, que la baisse en fin d'année de la taxe d'habitation n'a que partiellement amortie. Alors que le basculement des cotisations sociales vers la CSG était censé être une mesure budgétairement équilibrée, le décalage de calendrier entre la hausse – immédiate – de la CSG et la baisse – différée – des cotisations sociales a procuré plus de 4 milliards d'euros de recettes fiscales au budget de l'État en 2018. **L'arithmétique fiscale est claire : en 2018, les hausses d'impôts, directs et indirects, sur l'ensemble des Français (4,7 milliards d'euros) ont exactement financé la baisse de l'impôt des plus riches (4,8 milliards).**

En 2019, le malentendu subsiste. Le gouvernement a communiqué à l'automne sur le fait que les mesures votées en loi de finances représentaient un supplément de pouvoir d'achat de 6 milliards d'euros pour les Français. Les mesures positives en faveur du pouvoir d'achat des classes

modestes et moyennes (baisse des cotisations salariales, poursuite de la baisse de la taxe d'habitation, exonération des heures supplémentaires, etc.) représentent un surcroît de pouvoir d'achat de près de 9 milliards d'euros. Mais, dans la version initiale du projet de loi de finances, avant les annonces du Premier ministre puis de l'Élysée, elles étaient presque intégralement compensées par les hausses de fiscalité écologique (3 milliards), la fiscalité sur les tabacs (1 milliard), la hausse des cotisations AGIRC/ARRCO (1 milliard) et l'ensemble des mesures sur les prestations sociales (3 milliards), en particulier le gel des retraites. **Une fois pris en compte l'ensemble des mesures positives et négatives, avant les annonces du Premier ministre d'annulation de la hausse de la taxe carbone, le gain global de pouvoir d'achat résultant de la politique fiscale et sociale était négligeable en 2019 : de l'ordre de 0,1%.**

Les gilets jaunes ont donc parfaitement compris l'impact des mesures fiscales et sociales en 2018 et 2019, et la dégradation de leur pouvoir d'achat qui en découle.

Principales mesures sur les ménages en 2018 et 2019 : impact pouvoir d'achat

(+) impact positif sur le pouvoir d'achat

(-° Amputation du pouvoir d'achat

	2018	2019
Total impact des mesures sur le pouvoir d'achat (5) = (3)+(4)	0,1	1,5
Total impact des mesures sur le pouvoir d'achat, hors mesures en faveur des ménages aisés (5b) = (4b)+(3)	-4,7	1,2
Total fiscalité ensemble ménages (4) = (1)+(2)	0,3	4,3
Total fiscalité hors mesures ménages aisés (4b) = (1b)+(2)	-4,5	4,0
Fiscalité directe (1) = (1a)+(1b)	5,1	7,6
<i>Mesures en faveur des plus aisés (1a)</i>	4,8	0,3
Impôt sur la fortune immobilière	3,2	
Prélèvement forfaitaire unique	1,6	0,3
<i>Mesures générales (1b)</i>	0,3	7,3
restriction des conditions d'attribution du CITE		-0,8
Elargissement du crédit d'impôt emploi à domicile	1	
Elargissement du PTZ, Pinel	0,5	
Basculement cotisations salariales sur la CSG	-4,4	4,2
Baisse de la CSG sur les salariés modestes		0,3
Exonération heures supplémentaires		0,7
AGIRC/ARRCO		-1,0
Taxe d'habitation	3,2	3,8
Fiscalité indirecte (2)	-4,8	-3,3
Fiscalité écologique	-2,5	-2
Hausse de la fiscalité sur les tabacs	-2,3	-1,3
Impact mesures prestations sociales, source IPP et OFCE (3)	-0,2	-2,8
Revalorisation prime d'activité	0,2	0,7
Revalorisation ASPA (minimum vieillesse)	0,1	0,3
Revalorisation allocation adultes handicapés	0,2	0,6
Baisse des APL	-0,3	-0,9
Revalorisation des prestations à 0,3%		-0,7
Décalage de la revalorisation des retraites en janvier 2019	-0,4	
Revalorisation des retraites à 0,3%		-2,8

Sources : PLF 2019, études OFCE et IPP

Les gilets jaunes, ou l'exaspération d'une façon de gouverner ?

Si la politique est un art d'exécution, force est de reconnaître que les résultats de la politique fiscale conduite depuis mai 2017 ne sont pas à la hauteur des promesses et des attentes.

Tout interroge en effet dans cette séquence : ignorance des réalités macroéconomiques, de la sensibilité de la question du pouvoir d'achat et de la justice fiscale, gestion de crise trop tardive, réponses décalées par rapport aux attentes. Avec en sus, une rhétorique perçue comme

méprisante, qui a alimenté l'exaspération.

Le gouvernement a semé les graines de la colère qui s'exprime. Par idéologie, il a baissé immédiatement les impôts sur le capital, ce qui n'aura pas l'impact attendu sur l'investissement et l'emploi. En faisant des calculs budgétaires déconnectés de la réalité du pays, il a imposé des efforts immédiats aux Français, en particulier les plus modestes, et leur a imposé d'attendre la réalisation de ses promesses. Aveuglé par le jacobinisme, il a restitué de l'argent qui ne lui appartenait pas – celui des collectivités territoriales via la taxe d'habitation.

Cette conduite chaotique de la politique économique se double d'une volonté, clairement énoncée au cours des mois passés, de se passer des corps intermédiaires, des syndicats, des élus locaux, du monde associatif, pour conduire les réformes. À force de décrédibiliser les acteurs du débat public – le net refus de saisir la « main tendue » par Laurent Berger au plus fort de la crise des gilets jaunes en est une illustration –, le gouvernement et la majorité se retrouvent seuls, sans alliés dans la société civile. Et ils laissent aussi les Français seuls face à eux.

Une gigantesque politique de transferts qui alimente le sentiment d'injustice

La politique fiscale et sociale conduite depuis dix-huit mois n'est pas une politique de pouvoir d'achat, **il s'agit d'une pure politique de transfert : les pauvres paient pour les riches ; les retraités paient pour les actifs ; les habitants des territoires ruraux, dans l'obligation de circuler en voiture, paient pour les habitants des territoires urbains équipés en transports.**

Pour la plupart des personnes elles-mêmes, les signaux sont contradictoires et le bilan sur le pouvoir d'achat ne peut être qu'individuel : pour les retraités, la hausse de la CSG est contrebalancée par la baisse de la taxe d'habitation. Pour un actif, le gain au travail issu de la baisse des cotisations sociales est mangé par la hausse des carburants, dès lors qu'il faut prendre sa voiture pour aller travailler. Les actifs des classes moyennes sont gagnants, mais pas les travailleurs les plus modestes. La succession, anxiogène, de mesures de hausse et de baisse du pouvoir d'achat a ainsi brouillé le message sur la revalorisation du travail, porté par le candidat Emmanuel Macron.

Dans ce brouillage complet des signaux sur le pouvoir d'achat, un marqueur principal émerge pourtant nettement : cette politique de transfert opère une redistribution à l'envers, en faveur des plus aisés. La baisse de la fiscalité du capital, décidée et appliquée dès le début du quinquennat, et seule mesure à n'avoir pas fait l'objet d'un étalement dans le temps, a imprimé dès

l'origine un contre-message destructeur dans l'opinion. Les 1% des ménages les plus riches sont les seuls pour lesquels le pouvoir d'achat a réellement augmenté, parfois dans des proportions inédites : 6% en moyenne, là où les 99 autres centiles n'auront réalisé au mieux, quand ils sont gagnants, qu'un gain de 1% (cf. Encadré 2). Ainsi, un ménage disposant d'un patrimoine financier de 10 milliards d'euros a gagné 100 000 euros par an de revenu supplémentaire. Les 1% de ménages les plus riches ont donc bénéficié à plein des mesures de baisse de la fiscalité du capital dès le 1^{er} janvier 2018 : à leur égard, toutes les promesses ont déjà été tenues.

Une promesse du candidat Emmanuel Macron n'a cependant pas été tenue : celle, figurant dans son discours à la porte de Versailles, d'opérer une redistribution en faveur du travail, en finançant la baisse des cotisations salariales par un élargissement de l'assiette de la protection sociale, c'est-à-dire par une hausse de la CSG : « je demande un effort net à deux catégories : les revenus du capital, 1,7 point de CSG. Ce n'est pas énorme. Et cela s'inscrira dans une refonte en profondeur que je présenterai dans les prochaines semaines. Et de l'autre côté, les retraités les plus aisés, la moitié des retraités les plus aisés ». Contrairement à la réforme conduite par Lionel Jospin en 1998, et contrairement aux engagements de campagne d'Emmanuel Macron, **le basculement des cotisations sociales vers la CSG a été réalisé sans solliciter les revenus du capital.** Mais en sollicitant seulement les revenus des retraités, à l'exception des plus modestes.

Les ménages modestes ne bénéficient pas de la politique du gouvernement. S'ils sont actifs, ils rendent par les taxes écologiques et environnementales ce qu'ils gagnent ailleurs. S'ils sont retraités, ils perdent généralement plus via la moindre revalorisation de leur pension et par la CSG. À l'automne 2018, leur situation est particulièrement difficile. Les hausses de taxes ont déjà eu lieu alors que les augmentations des prestations sociales, qui ne concerneront que des publics ciblés, n'interviendront que début 2019.

Les classes moyennes qui travaillent seront, à la fin de l'année 2019, les principaux gagnants de la politique menée. Mais à l'automne 2018, l'impact de la baisse des cotisations sur leur salaire vient à peine d'apparaître et le dégrèvement de la taxe d'habitation n'en est qu'à sa première étape. En revanche, les retraités de la classe moyenne ont déjà subi la hausse de la CSG et le décalage de l'indexation de leurs pensions. Tous observent déjà la hausse des taxes sur les carburants.

À l'automne 2018, la politique du gouvernement est donc – probablement plus que jamais – une politique en faveur des plus riches. Pour les autres, qu'ils appartiennent aux plus modestes ou à la classe moyenne, les efforts additionnels demandés sont déjà sensibles, alors que les gains promis, lorsqu'il y en a, se font encore attendre, et seront sans commune mesure avec ce que gagneront les plus riches.

Ces analyses éclairent l'origine géographique et sociale de l'explosion de la colère des gilets jaunes à l'automne 2018. Alors qu'elle était d'abord une rébellion de la France pauvre et périphérique face aux hausses de taxes, elle a cristallisé le ressentiment largement partagé dans la population. Elle bénéficie désormais d'un soutien largement majoritaire dans l'opinion et ses revendications ont évolué pour remettre en cause toute la politique du gouvernement.

Une erreur dans la gestion du cycle économique

La crise des gilets jaunes intervient dans un contexte de haut de cycle économique, et alors que le pouvoir d'achat est en progression depuis 2014. En haut de cycle, les gains de la croissance sont redistribués, sous forme d'une hausse des salaires, pour les salariés, et d'une augmentation du nombre d'emplois, qui permet de réduire le chômage. Ces mécanismes se sont progressivement mis en place depuis 2014 : la croissance des salaires va atteindre 2% cette année selon l'Insee, et accélérer en 2019 à 2,5% selon le gouvernement. Cependant, en raison du regain d'inflation, le pouvoir d'achat des salaires aura stagné en 2018 et devrait augmenter l'année prochaine. Et les créations d'emploi salariés, qui avaient atteint un record en 2017, ont fortement ralenti au cours des derniers trimestres. Au total, la masse salariale n'accélère pas en 2018 et 2019, mais reste sur un rythme de progression plutôt soutenu.

Dans un contexte économique porteur, le rôle de la puissance publique est d'assurer une redistribution équitable des fruits de la croissance, vis-à-vis de catégories de la population qui en sont exclus : retraités, chômeurs, travailleurs indépendants, fonctionnaires. C'est d'autant plus important dans le contexte actuel que tous les Français ont, depuis la crise financière de 2008, contribué à l'effort de redressement du pays. Selon l'Insee et l'OFCE, depuis dix ans, la perte moyenne de revenu est ainsi de près de 500 euros par ménage. Au regard des efforts consentis, il est donc juste que l'ensemble des Français soient payés en retour de ces efforts lorsque la conjoncture s'améliore.

Le choix d'alléger en premier l'impôt des plus aisés, c'est-à-dire de dilapider les marges financières acquises par les efforts de tous les Français, et de continuer à faire payer les seuls retraités et fonctionnaires, constitue donc une aberration, voire une faute, de politique économique et d'économie politique.

Une politique écologique peu lisible

La lutte contre le réchauffement climatique est une priorité nationale. Face à la tentation de certains pays de remettre en cause les engagements de la COP21 (États-Unis, pays émergents), la

France avait jusqu'à présent montré l'exemple, adoptant dans la loi de 2015 des objectifs ambitieux en matière d'émissions de carbone.

L'instrument de cette stratégie, en France comme en Europe, consiste à fixer de façon claire un prix du carbone, par différents instruments économiques (marché et quotas de carbone, taxes environnementales). Il s'agit d'orienter progressivement et dans le temps long les comportements de production et de consommation vers des modèles économes en carbone : innovations (voitures électriques), adaptation des modes de vie, des modes de transport et d'habitation (isolation des maisons).

Pour que cette politique soit efficace, il est important :

- de fixer une trajectoire dans le temps long, afin d'ancrer les comportements ;
- de l'implémenter très progressivement, pour ne pas pénaliser les choix passés. Le sujet du gazole est à cet égard emblématique, car les ménages français ont été incités depuis des années à se tourner vers le gazole, à l'époque moins cher et plus favorable aux constructeurs français. Faire converger trop brutalement les prix du diesel vers ceux de l'essence revient à appliquer une fiscalité uniquement punitive alors qu'elle doit rester incitative ;
- de ne pas déconnecter la trajectoire de la taxation carbone de l'évolution du prix mondial du pétrole : c'est bien le cumul de la hausse des prix du pétrole et des taxes qui a provoqué l'envolée depuis un an des prix des carburants ;
- de mettre à contribution l'ensemble des facteurs de production, y compris le capital, au financement de la transition écologique ;
- de traiter soigneusement les effets anti-redistributifs, importants, qu'une taxe carbone peut provoquer, avec des inégalités territoriales fortes, selon que l'on habite dans les zones rurales ou urbaines, que l'on accède ou non à des transports alternatifs à la voiture ;
- d'affecter la totalité des recettes de la taxation environnementale aux compensations et à des investissements en faveur de la transition écologique.

Or, depuis 2017, le gouvernement a, pour des raisons budgétaires, programmé à l'horizon 2022 une trajectoire de la taxe carbone nettement plus pentue que celle prévue en 2015. Il a en outre décidé la convergence rapide du diesel vers l'essence. Mais il n'a pas traité suffisamment la question de la redistribution et des compensations.

Finalement, le pouvoir se retrouve à « court d'oxygène », il est obligé de céder sur la taxe carbone au pire moment, pour se concentrer sur le maintien de l'ordre sans donner de perspective politique.

Cette situation est inédite. Alors même que la situation économique est en voie d'amélioration, qu'aucune crise internationale ne vient contraindre la politique nationale, voici le gouvernement d'un grand pays empêché d'agir, contraint de défaire sous la pression de la rue le budget qu'il vient à peine de faire voter par le Parlement, contraint aussi de renvoyer à plus tard les décisions essentielles pour faire face au changement climatique.

Nos propositions

Pour sortir de la crise et du blocage, les réponses doivent être simples et rapides, et à la hauteur des enjeux et du sentiment d'abandon et de mépris qui ont provoqué l'explosion de colère des gilets jaunes. Elles doivent marquer un changement de cap, une rupture claire avec la politique conduite depuis mai 2017, et revenir sur les actes les plus symboliques, perçus comme les plus injustes. Elles doivent simultanément répondre à la triple exigence formulée par l'opinion publique : le pouvoir d'achat ; la justice ; la transition écologique. Nos propositions s'articulent autour de ces trois axes et sont présentées ci-dessous.

Mettre en place une véritable politique du pouvoir d'achat

Nous proposons d'agir en premier lieu sur le partage primaire des revenus, et de favoriser les augmentations des salaires. Nous proposons également d'agir via les politiques publiques : versement d'une prime exceptionnelle en 2019, pour rattraper les pertes de pouvoir d'achat depuis dix ans, ainsi qu'une hausse de la prime d'activité.

- Début 2019, conférence du pouvoir d'achat avec les partenaires sociaux.
- Attribution du CICE conditionnée à l'ouverture de négociations salariales dans les entreprises avant le 31 mars 2019. Plutôt qu'une hausse du Smic généralisée, nous préférons laisser la place à la négociation au sein des entreprises.
- Ouverture de négociations salariales dans la fonction publique.
- **Versement d'une prime exceptionnelle de rétablissement du pouvoir d'achat** de 500 euros pour deux tiers des ménages, soit 20 millions de ménages, sous la forme d'un crédit d'impôt, permettant de compenser la perte accumulée depuis le début de la crise. Cette mesure serait plus générale que la hausse de la prime d'activité, qui est centrée sur les salaires les plus modestes. Le coût de la mesure – 10 milliards – serait financé par un report à 2020 de la mesure d'allègement des cotisations sociales sur les entreprises, prévue en 2019. En 2019, les entreprises vont en effet bénéficier d'un double versement : 20 milliards d'euros de CICE au titre de 2018, d'un côté, et 24 milliards d'euros sous forme de transformation du CICE en baisse pérenne de cotisations sociales. Nous proposons de reporter à 2020 la baisse des

cotisations sociales, afin de financer la prime exceptionnelle de rattrapage de pouvoir d'achat. Les entreprises resteraient, comme en 2018, bénéficiaires en 2019 du CICE pour 20 milliards d'euros. Pour elles, la situation ne changerait pas en 2019 par rapport à 2018. De la même façon, le déficit public prévu pour 2019 ne serait pas affecté.

- **Avancement en 2019 du calendrier prévu de hausse de la prime d'activité, pour que cette hausse atteigne 100 euros par mois dès 2019, ce qui équivaut à un treizième mois pour un salaire au niveau du Smic.** Le coût de cette mesure serait gagé par la hausse de la fiscalité sur le patrimoine (cf. *infra*).

Rétablir la justice fiscale et sociale

Des mesures immédiates

- Réindexation en 2019 de l'ensemble des retraites et des prestations sur l'inflation.
- Hausse de la *flat tax* sur les revenus du capital à 40% et extension de la *flat tax* à l'ensemble du patrimoine des ménages les plus aisés, avec un taux de 0,3% (rétablissement de l'ISF). L'ensemble de ces mesures aurait un rendement de l'ordre de 4 milliards d'euros.

Des changements profonds à conduire sur l'architecture des prélèvements

- Plus généralement, il importe de repenser en profondeur notre système fiscal, qui est à bout de souffle.
- L'impôt sur le revenu a perdu au fil des années de son sens et de sa force : la droite en a affaibli la progressivité en haut du barème, la gauche a, pour redonner du pouvoir d'achat aux classes moyennes, choisi d'exempter de plus en plus de ménages en entrée de barème (via notamment le mécanisme de la décote).
- Le résultat est une fiscalité des revenus où la part proportionnelle de l'impôt, portée par la CSG, est de plus en plus importante.
- La mise en place en janvier 2019 du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu ouvre la voie à un rapprochement de l'impôt sur le revenu et de la CSG. La création d'un grand impôt sur le revenu à base très large et à barème progressif est plus que jamais à l'ordre du jour.
- Par ailleurs, la réforme engagée de la taxe d'habitation vise à exonérer 80% des ménages. Mais la suppression totale de cet impôt a été annoncée sur les 20% des ménages les plus aisés, pour un coût exorbitant de 11 milliards d'euros, va nous conduire à une impasse budgétaire, et privera les collectivités territoriales d'un montant important de leurs ressources fiscales.

Répondre dans la durée au défi climatique

- Fixation d'une trajectoire de la taxe carbone sur proposition du Haut Conseil du climat et après consultation citoyenne, et vote par le Parlement de cette trajectoire.
- Mise en place d'un mécanisme automatique de suspension de la taxe carbone en fonction des cours du pétrole et revue de l'ensemble des niches écologiques pour mettre à contribution l'ensemble des secteurs économiques. Engagement d'une réflexion sur la contribution du capital au financement de la transition écologique.
- Engagement de recycler la totalité des gains de la taxe carbone en mesures écologiques, avec notamment :
 - la mise en place d'un chèque vert ;
 - un plan de rénovation des bâtiments et des logements ;
 - un plan d'investissement dans les énergies renouvelables et les transports.
- Création d'un service public de la précarité énergétique.

Annexe 1 – Inventaire des principales mesures et de leur impact sur le pouvoir d'achat

Nous reprenons les principales mesures fiscales et sociales et leur impact sur le pouvoir d'achat des ménages en 2018 et 2019 (cf. Tableau 1). Celles-ci ne se limitent pas aux mesures portant sur les prélèvements obligatoires, mais incluent également les décisions prises sur les prestations sociales.

La méthode est identique à celle suivie dans les études récentes de l'OFCE et de l'Institut des politiques publiques (IPP), à partir des évaluations fournies dans les documents budgétaires, avec notamment quelques différences avec l'étude de l'OFCE :

- La fiscalité écologique est appliquée sur l'assiette consommation des ménages, ce qui revient à imputer aux deux tiers des ménages l'impact du rendement de la mesure, estimé dans le projet de loi de finances. C'est cohérent avec la présentation du gouvernement et de l'IPP.
- Sur les tabacs en revanche, nous suivons la convention usuelle qui prend en compte le plein impact budgétaire, avant impact sur les comportements de consommation.
- De façon forfaitaire, et à défaut d'un chiffrage détaillé, nous imputons en cotisations salariés la moitié de la hausse de cotisations prévue sur Agirc/Arrco.

L'impact des mesures sur le pouvoir d'achat se décompose donc en **deux grands blocs** :

1. **Les mesures de prélèvements fiscaux et sociaux.** Elles comprennent :

- **les mesures de fiscalité directe**, qui ont un impact sur le revenu disponible des ménages, en particulier :
 - Les mesures bénéficiant aux ménages les plus riches, avec la création du prélèvement forfaitaire unique pour les revenus du capital (2 milliards d'euros) et la suppression de l'ISF et sa transformation en un impôt sur le fortune immobilière (3,2 milliards), soit un total de baisse de 5,2 milliards d'euros sur les deux années 2018 et 2019.
 - Les deux premières tranches de l'allègement de la taxe d'habitation pour 80% des ménages, soit une baisse d'impôt de 7 milliards d'euros ;
 - Un transfert de charges entre des catégories de ménages : basculement des cotisations salariales maladie et chômage des salariés du secteur privé, compensée par une hausse de la CSG de 1,7 point. Cette hausse de la CSG ne s'applique pas en 2019 aux retraités les plus modestes. Cette mesure qui vise à favoriser le travail est complétée en 2019 d'une exonération des heures supplémentaires de cotisations sociales salariales.
- **les mesures de fiscalité indirecte**, qui ont un impact sur le pouvoir d'achat via la hausse des prix : ainsi, avant les annonces récentes du Premier ministre de suspension de la taxe carbone, l'alourdissement de la fiscalité écologique (4,5 milliards d'euros, cf. encadré) et l'accroissement des taxes sur le tabac (3,6 milliards d'euros).

2. **Les mesures sur les prestations sociales**, qui ont un impact direct sur le revenu disponible des ménages. Trois priorités sont affichées :

- **la valorisation du travail** se traduit par une hausse de la prime d'activité (+0,9 milliard d'euros sur 2018 et 2019) ;
- **un effort en faveur des plus vulnérables**, concrétisée par la hausse du minimum vieillesse (0,4 milliard) et de l'AAH (0,8 milliard). Mais la baisse prévue des allocations logement (APL) représentant 0,9 milliard viendrait à l'opposé réduire l'effort en faveur des plus vulnérables ;
- **enfin les économies menées sur les prestations en général ont un impact fortement négatif sur le pouvoir d'achat en 2018 et surtout 2019 (4 milliards d'euros) :** sous-revalorisation des prestations sociales et des pensions de retraite (0,3% au lieu de l'inflation prévue), et report de la revalorisation des retraites à janvier.

Annexe 2 – Impact redistributif des mesures 2018-2019, une évaluation réalisée par l'École d'économie de Paris

L'Institut des politiques publiques (IPP) de l'École d'économie de Paris a produit une note riche d'enseignements sur ce point, analysant l'impact en fonction du centile de revenu des ménages. Concernant l'addition des mesures mises en œuvre en 2018 et de celles qui sont proposées en projet de loi de finances pour 2019, les conclusions sont les suivantes :

1. Les ménages dont le revenu est situé entre le 25^e et le 80^e centile de revenu – que l'on peut donc décrire comme la « classe moyenne » – bénéficient d'un revenu disponible accru. Le centre de la distribution bénéficie en effet à plein de la baisse de la taxe d'habitation. Toutefois, le gain est inférieur à 1% pour tous les centiles de revenu, et il est plus faible pour les centiles élevés (65^e au 80^e centile).
2. Les ménages les plus modestes (revenus situés dans le quart inférieur de la distribution) enregistrent une perte nette de revenu disponible, notamment car ils subissent la sous-revalorisation des prestations sociales, la baisse des allocations logement et la hausse de la fiscalité sur le tabac et sur l'énergie. Les bénéficiaires de l'allocation adulte handicapé et de l'ASPA font exception. La perte est nettement inférieure à 1% pour tous.
3. Les 20% des plus hauts revenus sont perdants car ils ne bénéficient pas de la baisse de la taxe d'habitation. La perte nette est très proche de 1% pour la plupart de cette population.
4. Le dernier centile de revenus, c'est-à-dire ceux dont les revenus sont les plus élevés, sont toutefois largement gagnants, bénéficiant d'une hausse de revenu disponible de près de 6%. Ils bénéficient en effet à plein des dispositifs fiscaux abaissant la fiscalité du capital (substitution de l'IFI à l'ISF en 2018 et mise en place du prélèvement forfaitaire unique en 2019 de 30% sur les revenus du capital). Selon l'IPP, les gains sont même concentrés sur les 0,4% des foyers disposant des revenus les plus élevés, avec un gain moyen annuel de l'ordre de 28 000 euros (et même de 86 000 euros pour les 0,1% les plus élevés).

L'IPP a également analysé l'impact sur les actifs en emploi et sur les retraités. Ce prisme modifie les conclusions :

1. Au sein des actifs, seuls les ménages les plus modestes (en dessous du 15^e centile de revenu) sont perdants. Tous les autres – même les actifs à revenu élevé – y gagnent, car ils bénéficient de la baisse des cotisations salariales. Les actifs bénéficiant du 1% des revenus les plus élevés sont massivement gagnants (hausse de revenu supérieure à 6%).
2. Pour les travailleurs modestes au Smic, qui bénéficient du coup de pouce sur la prime d'activité, le gain restera très limité, soit 30 euros par mois à la fin 2019 (voir ci-dessous). Le

- gouvernement a en effet discrètement gelé la revalorisation annuelle qui aurait dû intervenir en avril 2019 en plus du coup de pouce exceptionnel de 20 euros par mois à partir d'octobre 2018 et celui prévu en octobre 2019. Le taux de cumul de cette prime d'activité avec les revenus du travail a aussi légèrement été revu à la baisse pour des raisons budgétaires.
3. Pour les retraités, la situation est opposée : presque tous sont perdants. La plupart des retraités modestes et de ceux de la classe moyenne perdent de l'ordre de 1% de revenu disponible. La perte augmente pour les retraités disposant des 30% de revenus les plus élevés, pour atteindre de l'ordre de 3% entre le 80^e et le 99^e décile. Une chose cependant ne change pas : le 1% bénéficiant des revenus les plus élevés sont massivement gagnants (près de 6% à nouveau).

Sources et références

- Insee, *Évolution du revenu disponible brut et du pouvoir d'achat jusqu'au deuxième trimestre 2018. Données trimestrielles de 1949 à 2018*, 29 novembre 2018.
- Insee, *Le pouvoir d'achat rebondit au deuxième trimestre (+0,7 % après -0,5 %)*, 21 septembre 2018.
- Rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances 2018 et projet de loi de finances 2019.
- Mahdi Ben Jelloul, Antoine Bozio, Thomas Douenne, Brice Fabre et Claire Leroy, *Budget 2019 : l'impact sur les ménages*, Institut des politiques publiques, Conférence « Évaluations du budget 2019 », Paris, 11 octobre 2018.
- Mathieu Plane, *Quel impact direct des mesures socio-fiscales sur le pouvoir d'achat en 2019 ?*, OFCE – Le blog, 20 septembre 2018.
- DGFIP, *Impôt sur le revenu : statistiques sur les déclarations nationales*.