

L'Écho de Bernard du 25 janvier 2019 Résumé d'intervention

Avertissement : le présent document a été élaboré à partir de notes de préparation à l'intervention et n'a donc pas fait l'objet d'une mise en forme très poussée, ni d'une rédaction très « littéraire »...

Introduction

Lors de notre dernière rencontre un certain nombre de points ont été soulevés : la nouvelle économie sociale et solidaire, les conséquences d'une augmentation du SMIC. Depuis, il a été demandé de faire le point sur les inégalités. Une demande également concernant le budget de l'état n'avait pu être traitée complètement. Aujourd'hui, le lancement du grand débat national, en plaçant la fiscalité comme un des sujets centraux, implique d'aller un peu plus loin dans l'analyse des finances publiques. C'est la raison pour laquelle il est en fait le point essentiel de cette rencontre, bien que les autres sujets évoqués ne soient pas totalement hors sujet non plus.

La fiscalité a un impact sur la répartition des revenus et sur le fonctionnement de l'économie. Elle se situe ainsi entre deux balises : l'urgence d'une hausse de pouvoir d'achat « sonnante et trébuchante » et l'exigence de plus de justice dans la répartition ; de l'autre l'accent est plutôt mis sur les contraintes économiques et la patience... Bien sûr, bien d'autres considérations touchant notamment la vie démocratique par exemple (y compris d'ailleurs au sein des entreprises) seraient indispensables, mais nous avons déjà un gros morceau avec la fiscalité et l'économie.

Je vous propose donc dans un premier temps de revoir les principes de base fondamentaux du fonctionnement des finances publiques, c'est à dire à grands traits pour éclairer les questions : qui paie ? Qui reçoit ? Comment ?

Après avoir bien compris le fonctionnement très spécifique du système français, nous aborderons différentes façons d'en concevoir le rôle économique.

Il ne s'agit pas ici de lancer le débat national, bien que vous soyez tout à fait encouragé-es à réagir, mais de rendre plus explicites les mécanismes économiques qui justifient les prises de positions et quels sont ceux auxquels d'autres approches font appel. Tout sera évoqué avec le plus d'objectivité possible. Ainsi, je ne m'interdis pas des considérations personnelles mais jamais sans les signaler comme tels.

Finances publiques : comment ça marche ?

Ce dont on parle, dans le document annexé au débat national et dans cette intervention, c'est du « **budget général des administrations publiques** », celui-ci réunit l'ensemble des

dépenses de l'État (soit, **1261 milliards d'€ en 2017 soit 56,5 % de la richesse nationale mesuré par le PIB**) se décomposent en trois parties :

1. Budget des administrations centrales

- Les dépenses de l'État au sens strict (administrations centrales et missions de l'État) examinées par les Député-es lors de l'examen du projet de loi de finances (PLF) puis votées et devenant ainsi la loi de finances (LFI) improprement appelé parfois « budget de l'État » (423 milliards d'€ soit **33,5 %** des dépenses totales). Ces dépenses elles-mêmes comportent des transferts internes aux finances publiques vers les organismes de sécurité sociale (versement des cotisations sociales...) mais prend aussi en charge directement certaines mesures sociales (allègements de charge) ; transferts vers les collectivités territoriales, l'UE...

2. Budget des administrations de la sécurité sociale

- Les dépenses de sécurité sociale examinées par les Député-es lors de l'examen du projet de loi de finances de la sécurité sociale (PLFSS) puis votées et devenant ainsi la loi de finances de la sécurité sociale (LFISS) ; (587 milliards d'€ soit **46,6 %** des dépenses totales) ; C'est là que transitent la plupart des prestations (dont les **retraites**-vieillesse 40.1 % ; maladie 28,6 % en 2016). Il est à noter que les prestations sont davantage des transferts que des dépenses puisque les cotisations pour la retraite des actifs dans notre système de répartition sont immédiatement reversées aux inactifs...

3. Budget des administrations territoriales

- Les dépenses des collectivités territoriales (251 milliards soit **19,9%**).

On notera aussi que les administrations ne font en quelque sorte qu'acheter ou produire au nom des citoyens des biens et des services dont la liste est élaborée par leurs représentants sur proposition du Premier ministre. Bien sûr, il ne s'agit pas d'un achat banal : on n'achète pas un kilo de défense nationale, un litre d'éducation ou encore une dizaine de réverbères publics... Souvent, on oublie cette relation lorsqu'elle est invisible (les « casseurs » en sont la preuve la plus manifeste). Mais c'est aussi tout un héritage matériel et immatériel dont nous héritons... On peut aussi retenir que bon nombre de ces services sont rendus afin d'éviter l'exclusion. Ce sont les situations dans lesquelles il y a carence de services publics qui donne l'impression de payer sans contrepartie et qui nourrit un ras-le-bol fiscal. Ces biens et services spéciaux sont des « biens publics », mis au service de la Communauté et non appropriable individuellement sauf dispositifs d'aides directes dans ce cas expressément prévu par la loi. Globalement, le flux des recettes fiscales n'est donc qu'un transfert, il ne fait que transiter dans les différents budgets. Ce qui est consommé au cours du processus de production publique apparaît en comptabilité nationale au poste « consommations intermédiaires » ce qui permet de calculer la valeur ajoutée. Ainsi, la valeur ajoutée publique s'élève à 363,6 milliards d'€ soit 18,65 % du total « économie nationale » en 2016. Le flux des recettes est cependant moins régulier que celui des dépenses, dépendant largement des fluctuations de l'activité économique, que les dépenses. Ce qui pose problème, c'est d'harmoniser les volumes d'entrée et de sortie (on pourrait imaginer d'ajuster scrupuleusement une dépense

par son financement en les votant individuellement) *in fine* c'est l'ampleur de ces volumes et de celui du déficit qui importe.

La question posée par le débat national se résume ainsi : les volumes recettes / dépenses sont-ils « optimaux » (parfaitement ajustés) par rapport aux résultats obtenus ? En discuter suppose que l'on envisage tous les leviers potentiellement disponibles...

Côté ressources, le financement de l'État est assuré par les taxes indirectes : à 51,6% par la TVA ; 4,5% par la TICPE (taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques) ; par les impôts directs : à 24,2% par l'impôt sur le revenu (IR) ; 8,6% par l'impôt sur les sociétés (IS) ; 6,7 % autres recettes fiscales (dont l'ISF jusqu'en 2018, taxe sur les salaires des activités non soumises à TVA hôpitaux, banques) ; 4,4 % par des recettes non fiscales (revenus du domaine public, amendes). On remarque le poids prépondérant de la fiscalité indirecte forfaitaire (56,1%), la plus créatrice d'inégalités par rapport à l'impôt progressif qui est prélevé par tranches dont le taux d'imposition augmente avec le niveau de revenu plus conforme au principe constitutionnel de contribution proportionnelle à ses moyens (en tenant compte des « parts »). Ce principe a d'ailleurs subi plusieurs retouches (réduction du nombre de tranches). Une première série de mesures se présentent : redéploiement entre la fiscalité directe et indirecte, en augmentant la part de la première (instauration d'un prélèvement forfaitaire du type CSG sur l'ensemble des revenus salariaux et non salariaux sans plafond en parallèle au système de tranches pour tenir compte du quotient familial) avec baisse généralisée des taxes indirectes, ce qui induit un gain immédiat de pouvoir d'achat favorable à la consommation et aux rentrées fiscales, à la condition toutefois que les baisses de taxe s'accompagnent réellement de baisse des prix et non une hausse des marges..

Côté emplois (destinations) : si l'on ne veut pas réduire les moyens de la protection sociale, il ne reste guère de marges de manœuvre que sur les budgets des administrations centrales et locales. Concernant, les administrations centrales, les missions régaliennes éducation – recherche (80,2 milliards d'€), sécurité, justice (69,3 milliards d'€) concentrent un peu plus de 60 % des dépenses ; la charge de la dette (42,1 milliards d'€ en 2019) représente un « manque à gagner » non négligeable... Plusieurs possibilités : redéploiement interne ; choix entre des politiques « actives » d'investissements publics ou « passives » (exonérations diverses pour inciter à l'adoption de certains comportements par exemple) ; politiques dites d'offre ou de demande que nous évoquerons plus loin.

Comme tout acteur économique, l'État (au sens large, c'est-à-dire l'administration centrale qui comprend notamment tous les ministères, les collectivités territoriales, la sécurité sociale), perçoit des recettes et fournit en contrepartie des services. Ce sont ces services dont nous bénéficions qui donnent naissance à des dépenses.

L'impact des dispositifs fiscaux actuels

- Suppressions de l'ISF, remplacé par l'impôt sur les fortunes immobilières (IFI - 1,3milliards) et le prélèvement forfaitaire unique sur les revenus des capitaux

mobiliers (-3,2milliards) ont surtout profité aux plus riches. L'Institut des politiques publiques relève que le 1% des Français les plus aisés est le grand gagnant de la politique fiscale : en 2019, ses revenus grimperont de 6%, grâce notamment aux effets cumulés de la réforme de l'impôt sur la fortune et du prélèvement forfaitaire unique sur les revenus du capital. De manière plus précise encore, les gains se concentrent dans les 0,4 % des niveaux de vie les plus élevés, qui verra son pouvoir d'achat gonflé de plus de 28 300 euros en 2019 ; pour les 0,1 % les plus hauts, de 86 290 euros (soit 71,85 SMIC horaire mensuel nets).

- Les 20 % de Français les moins bien lotis verront leurs ressources s'amoinrir du fait de la faible revalorisation des prestations sociales et la réforme des allocations logement, qui amputeront le pouvoir d'achat des Français les plus modestes de 3,5 milliards d'euros, dans un contexte où les prix repartent à la hausse. Seuls les bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés et du minimum vieillesse seront épargnés. Certes, la prime d'activité, destinée aux travailleurs à bas revenus, a été revalorisée de 20 euros en 2018. Pas de revalorisation générale en 2019 en revanche, mais une « bonification » ciblée sur le Smic, de façon à en limiter le coût. Couplée à la baisse des cotisations, cette mesure fera gagner 32 euros aux Smicards. Une bien faible incitation à l'emploi. Les Français qui se situent au centre de la distribution des revenus, c'est-à-dire entre le 3 et le 8 déciles, verront leurs revenus légèrement augmenter, grâce à la baisse de la taxe d'habitation, et ceux d'entre eux qui sont actifs profiteront également de la baisse des cotisations salariales.
- Les retraités, en revanche, verront leurs pensions de retraite n'augmenter que de 0,3 % en 2019 et 2020, un quasi-gel, alors que l'inflation devrait être de 1,6 %. Et ce tour de vis intervient après une hausse de 1,7 point de la CSG en 2018. Les plus modestes d'entre eux bénéficieront de la revalorisation du minimum vieillesse et de l'exonération de la taxe d'habitation ainsi que de la hausse de la CSG. Les retraités jugés les plus aisés (à partir de 2000€ pour une personne seule) seront les plus mis à contribution, à l'exception notable des très fortunés... Mentionnons ici que, d'après la Mutualité française, en France, le coût d'un mois en EHPAD pour les Français en perte d'autonomie la plus sévère (GIR 1 et 2) est de 2 450 euros en moyenne. Pour ces résidents, le reste à charge mensuel moyen (après allocation personnalisée d'autonomie, APA, et aide sociale à l'hébergement, ASH) est de 2 000 euros pour la prise en charge de l'hébergement et de la perte d'autonomie. Mais cette somme va du simple au double d'un département à l'autre : elle est de 1 600 euros par mois dans la Meuse et plus de 3 100 euros par mois à Paris et dans les Hauts-de-Seine...

La France : record des prélèvements obligatoires ?

La somme des dépenses équivaut bien à 56,4 % du PIB... Mais, le niveau sensiblement plus élevé de la dépense publique en France — et des prélèvements obligatoires destinés à la financer, comparé aux autres pays d'Europe occidentale, s'explique d'abord par des choix collectifs qui s'inscrivent dans la durée. Nombre de ces choix relèvent de la sphère sociale :

- un système de retraite par répartition, entièrement public, qui scelle un pacte de solidarité entre les générations et dont l'état se porte garant (la désindexation risque d'apparaître comme un manquement de la garantie du maintien du système) ;
- une forte socialisation des dépenses de santé et d'éducation ;
- plus généralement, des aides sociales relativement importantes, qu'elles prennent la forme de prestations monétaires pour les plus démunis et les familles, ou de soutiens auprès de certains publics (jeunes enfants, personnes handicapées, personnes dépendantes, etc.) via le financement de l'aide à domicile ou d'établissements d'accueil.

De même, les dépenses militaires sont durablement plus élevées que chez nos partenaires européens.

Il reste que d'autres postes relèvent moins de choix collectifs réels. L'excès du poids des dépenses de fonctionnement de nos administrations centrales comme locales est connu, mais sans doute mal estimé (6 points de PIB). Les aides aux entreprises (4 points de PIB). Ces chiffres sont issus de France stratégie (gouvernemental) qui considère que les réductions des seules dépenses ne se feront pas sans une remise en question plus ou moins forte du « contrat social ».

Alors la France est certes championne du monde ou vice-championne en matière de prélèvements obligatoires. Mais ce n'est plus tout à fait vrai ou spectaculaire lorsque l'on resserre l'analyse sur les impôts stricto sensu, directs ou indirects. La France figure en haut de l'échelle, mais elle ne fait plus figure de pays atypique ; encore moins sur la taxation directe ou indirecte des ménages. Si l'on additionne les impôts directs sur le revenu et les principaux impôts indirects (TVA et droits d'accise) pesant sur ces derniers, la France est en position médiane. Et c'est bien du côté des prélèvements sociaux, autrement dit du financement de la protection sociale qu'il faut chercher la source principale de la singularité française. Là effectivement, la France se démarque de ses partenaires.

Pour parfaire cependant ce décryptage, il faut tenir compte du fait qu'une part croissante des impôts, stricto sensu, finance aussi la protection sociale. On ne peut dissocier en France, la question de la pression fiscale, de celle du modèle de protection sociale. Et si notre exception fiscale s'est maintenue dans le temps, c'est bien que ce pacte implicite qui sous-tendait la fiscalité française était compris et bénéficiait de l'adhésion du plus grand nombre.

Diagnostic : « La fiscalité et les dépenses publiques » - Commentaires

La rapide introduction, et le titre même, posent question. Elle affirme que les impôts sont collectés pour financer **toutes** les actions publiques, pour ensuite révéler qu'il y a deux types de « recours », les impôts et les cotisations sociales, le tout étant de nouveau réuni sous le vocable « prélèvements obligatoires ». Dès lors, la protection sociale est assimilée à une dépense générale, qui « pèse » sur les revenus des citoyens et les finances des entreprises. L'axe « réduction des dépenses » apparaît comme central.

La France dépense beaucoup mais procure de ce fait un haut niveau de protection sociale comme le mentionne le texte de présentation du grand débat national. Il est indispensable d'évaluer, par comparaison le coût de soins de santé, d'enseignement, etc. entièrement privés. Plusieurs études montrent que les coûts des systèmes publics sont plus efficaces, plus rentables pour les cotisants, que les systèmes privés. Joseph Stiglitz (économiste libéral, « Nobel » d'économie *et ancien gouverneur* de la banque mondiale), remettant en cause « dix idées reçues à propos des systèmes de retraite publics » constate que les coûts de gestion de l'assurance vieillesse sont de l'ordre de 2% dans les systèmes socialisés comme celui de la France, quand ils atteignent 20% dans les systèmes privés qui bien évidemment reportent ces coûts supplémentaires sur les clients. Systèmes où, de plus, le versement de la retraite n'est même pas garanti, puisqu'il dépend des fluctuations de la Bourse. »

Par ailleurs, certaines dépenses peuvent être considérées comme des investissements : l'éducation mais aussi la santé au travers des CHU par exemple.

Le choix de préférer les aides directes aux entreprises revient à privilégier l'investissement privé considéré comme seul efficace. Ce n'est pas faux, mais cette aide conséquente (288 milliards) repose sur un pari car leur emploi n'est absolument pas contrôlé ; il faut pour être bénéfique à la France :

- Que les sommes soient investies dans l'économie productive réelle nationale (et non dans des placements uniquement financiers ou contribuent à distribuer davantage de dividendes aux actionnaires) ;
- Que ces investissements aient lieu en France ;
- Qu'ils soient créateurs d'emplois nationaux...

Ce même pari est renouvelé pour l'impôt sur les revenus les plus élevés, censés consacrer une grande partie de leur fortune à investir dans l'économie productive, non dans l'immobilier. Un bilan doit être fait dans deux ans , mais, au moins pour les entreprises, avec une très longue expérience d'aides n'a-t-on pas déjà la réponse en constatant que le niveau de chômage a à peine diminué ?

Les politiques économiques publiques opposent souvent des politiques dites d'offre (en direction essentiellement des entreprises) et des politiques de la demande (en direction essentiellement des consommateurs). Ces dernières consistent à augmenter les bas salaires, ce qui relance la consommation : les entreprises ont alors, en théorie, davantage de débouchés pour la vente de leur production. Néanmoins, là encore plusieurs conditions doivent être réunies : acheter des produits français, fabriqués en France par des travailleurs également français (une ligne proposée en son temps par A. Montebourg, alors ministre de l'économie). Cette politique a donc ses limites, d'autant plus que la pression exercée pour des prix « les plus bas » rend encore plus difficile la couverture des coûts notamment salariaux par les entreprises... Le modèle allemand qui privilégie la croissance par le commerce extérieur renforce encore la pression pour des prix bas afin de demeurer

concurrentiel. Or, on sait depuis bien longtemps que tous les pays du monde ne peuvent réaliser des excédents. La conquête de marchés extérieurs peut d'ailleurs se révéler néfaste quand elle s'accompagne de transferts de technologie.

La concurrence déloyale est proscrite mais il est à remarquer que les pays dans lesquels la population ne bénéficie que de peu, voire d'aucune protection sociale, ce qui leur permet d'obtenir des coûts de main-d'œuvre jusqu'à 30 fois inférieurs aux nôtres (Bangladesh, par exemple), ne sont pas considérés comme pratiquant une concurrence déloyale au mépris des conventions internationales de l'Organisation internationale du travail...

La nouvelle économie : on peut aussi regretter le peu de place faite à l'économie sociale et solidaire qui modifie sensiblement les rapports entre les parties prenantes des entreprises.

- Conseil d'analyse économique
Baisse des charges, stop ou encore ?
Note n° 49 janvier 2019
<http://www.cae-eco.fr/Baisses-de-charges-stop-ou-encore>
- Où réduire le poids de la dépense publique ?
France Stratégie Note n° 74 janvier 2019
<http://www.strategie.gouv.fr>
- Les budgets de référence
Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale
<http://www.onpes.gouv.fr>