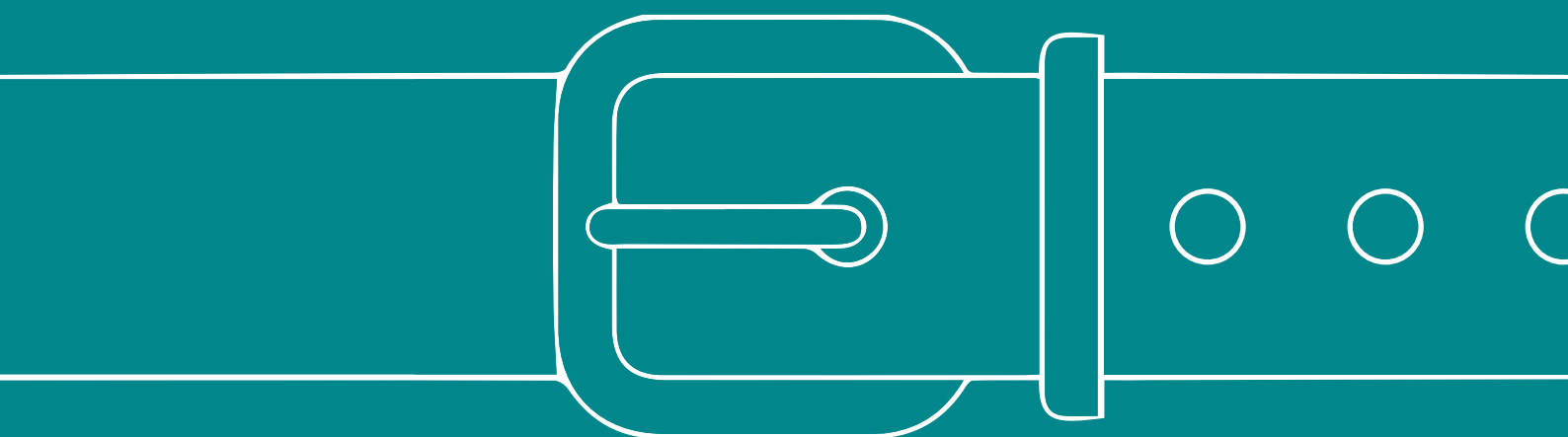


Note

—

# RAPPORT ARTHUIS

# CHASSEZ L'AUSTÉRITÉ, ELLE REVIENT AU GALOP



Vincent Drezet, Jean-Marie Harribey,  
Esther Jeffers, Pierre Khalfa, Dominique Plihon



## Introduction

Près d'un an et demi après l'irruption de la pandémie de Covid-19, la situation économique et sociale est aussi précaire que la situation sanitaire. C'est vrai en France et encore davantage dans le monde. Mais le gouvernement français s'apprête à reprendre le cours de sa politique néolibérale comme si de rien n'était, comme si la nécessité de ne pas reproduire « le monde d'avant » n'avait été qu'une promesse pour gogos. Obligé, comme tous les gouvernements des pays membres de l'Union européenne, comme celle-ci et comme la plupart des gouvernements dans le monde, d'augmenter temporairement les dépenses publiques pour faire face à la crise, il pose un à un les jalons afin de restaurer les dogmes de l'austérité, mis de côté pendant l'année 2020.

Au premier rang des motifs de la « remise en ordre », figure le saut de la dette publique rapportée à un PIB en récession. En un an, la dette publique française est passée de presque 100 % de l'équivalent du PIB à près de 120 %. La cause est double : augmentation des dépenses liées à la prise en charge des coûts salariaux des entreprises et plan de relance. Comme l'obligation pour les États d'emprunter sur les marchés financiers demeure la norme dans la zone euro malgré l'abondant rachat des titres publics par la Banque centrale européenne, déficits budgétaires et accroissement de la dette publique vont de pair pour que le gouvernement exige des « efforts importants » même s'il récuse la vo-

lonté d'imposer l'austérité.

Le gouvernement a donc benoîtement, puis ouvertement, installé dans le débat public la question faussement innocente : que faire de la « dette Covid » ? Dès le mois de décembre 2020, il demandait à une « Commission sur l'avenir des finances publiques » présidée par Jean Arthuis de lui faire des propositions. Celles-ci lui ont été remises en mars 2021<sup>1</sup>. L'idée principale est de discipliner la progression des dépenses publiques, et même d'amorcer leur décline relative. Ce premier jalon étant posé, le gouvernement, par la voix de son ministre de l'économie et des finances, a enfoncé le clou en dressant un plan pour limiter la croissance en volume des dépenses publiques à 0,7 % par an pendant 5 ans, c'est-à-dire deux fois moins que la croissance économique moyenne attendue<sup>2</sup>. Bien entendu, cette diminution relative serait obtenue par la poursuite des réformes dites structurelles, c'est-à-dire qui touchent notamment aux retraites, à la protection sociale en général et au marché de l'emploi. La main sur le cœur, Bruno Le Maire jure que « nous refusons l'austérité », alors même qu'il est en train de l'organiser, et le « quoiqu'il en coûte » du président Macron est carrément oublié. Au même titre que les engagements pour amorcer l'Arlésienne de la transition écologique. Le ministre surfe sur une opinion publique façonnée par une idéologie martelée quotidiennement entretenant mythes et fausses nouvelles sur un État trop dépensier : « Selon un son-

1. Commission sur l'avenir des finances publiques, « Nos finances publiques pour l'avenir post-Covid-19 : pour de nouvelles règles du jeu », mars 2021, [https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2021/03/rapport\\_-\\_commission\\_sur\\_l\\_avenir\\_des\\_finances\\_publicques.pdf](https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2021/03/rapport_-_commission_sur_l_avenir_des_finances_publicques.pdf)

2. Information rapportée par Audrey Tonnelier, « Finances publiques : Bercy se donne cinq ans », Le Monde, 10 avril 2021.

dage réalisé par IPSOS, 83 % des personnes interrogées sont inquiètes de la situation budgétaire du pays et 73 % des personnes interrogées s'estiment mal informées sur le niveau et le coût de la dette publique en France », indique le rapport Arthuis (p. 17).

La note que nous mettons en discussion se fixe trois objectifs<sup>3</sup>. Premièrement, nous examinons en détail le rapport Arthuis en déconstruisant les explications données sur l'origine de la dette publique, puis les réponses données par le rapport à la question de savoir ce qu'il faut faire de cette dette accumulée. Deuxièmement, nous critiquons les mesures proposées par le rapport Arthuis qui s'inscrivent toutes dans un programme de stabilisation budgétaire, au mépris des populations qui souffrent, au mépris des services publics inexorablement dégradés, au mépris des investissements d'avenir indispensables. Enfin, troisièmement, nous présentons des pistes alternatives à l'austérité, d'une part pour desserrer l'étau dans lequel les politiques publiques sont enfermées par les marchés financiers, d'autre part pour réformer radicalement une fiscalité qui aujourd'hui plombe les recettes publiques quand tant de besoins sociaux et écologiques doivent être satisfaits. Nous intégrons une analyse chiffrée des pertes budgétaires occasionnées par les choix fiscaux opérés pendant tout le « quinquennat Macron ».

### Que dit ou pas le rapport ?

Le rapport précise que « la dynamique d'endettement de la France est préoccupante ». Il explique que, pour faire face à la crise, la France a mobilisé ses finances publiques de façon exceptionnelle. Ces mesures, nécessaires, ont entraîné une hausse des dépenses publiques sans précédent en temps de paix, et donc un accroissement de la dette publique. Fin septembre 2020, le stock de dette publique a dépassé 2 600 Md€. Le ratio dette sur PIB, qui atteint 115,7 %<sup>4</sup> avec la crise du coronavirus contre 98 % en 2019, n'est plus le « critère d'appréciation principal de la soutenabilité » des finances publiques, peut-on lire dans le rapport de la Commission. En effet, cet indicateur est très critiquable et réducteur. Il met en rapport un stock (la dette publique accumulée sur des années) et le PIB (le flux de « richesse nationale » produite annuellement). Il faut donc revoir cette façon de mesurer la dette<sup>5</sup>.

Le rapport, furtivement et au détour d'une phrase, reconnaît qu'à « la veille de la crise du Covid-19, la France n'était pas parvenue à gommer les effets de la crise de 2008 », mais il ne dit pas un mot sur le coût de la crise

financière et la facture qu'elle a représentée pour les finances publiques. Il laisse croire à un lien automatique entre dette et niveau des dépenses publiques, et ne dit rien sur les dettes privées qui finissent par être reprises par la sphère publique. Ainsi, la crise qui a éclaté en 2007, au départ crise de la dette privée, s'est vite transformée au niveau européen en crise des dettes souveraines puisqu'il a fallu sauver un système bancaire au bord de la débâcle.

Les effets de la croissance perdue, les recettes fiscales en nette baisse, et la montée du chômage et ses conséquences, ont largement creusé le déficit public. Sans oublier la concurrence fiscale utilisée comme arme pour augmenter l'attractivité du pays et l'évasion fiscale qui représente approximativement de 80 à 100 milliards d'euros par an de recettes nettes non perçues. De ça il n'en est pas question dans le rapport qui pourtant se targue d'avoir une vision de long terme pour affirmer que « l'endettement de la France est en constante progression depuis 50 ans, dans un contexte de ralentissement de la croissance économique ».

Ce que ce rapport ne dit pas non plus, c'est que le niveau des dépenses publiques n'est pas un problème en soi. Au contraire, la vision implicite du rapport sous-entend que les dépenses publiques ont un impact négatif sur la croissance. Or, les dépenses pour les services publics, les écoles, les hôpitaux, la recherche, la transition écologique sont des investissements d'avenir indispensables, comme l'a montré la crise sanitaire. Ces dépenses ne causent pas des déficits de la même nature que ceux qui proviennent de politiques menées en faveur de l'offre, des intérêts privés, de crédits d'impôt, des niches fiscales et autres politiques d'exonération d'impôt et de cadeaux fiscaux.

### Que propose le rapport ?

Que l'intégralité de la dette liée au Covid-19 soit plutôt refinancée par l'État, dans le cadre de ses programmes d'émission classiques et avec un horizon de très long terme de remboursement. Ce qui s'apparente presque à une dette perpétuelle. En revanche, pour répondre aux attentes d'information des citoyens, il considère qu'il serait utile d'évaluer la part de la dette liée à la pandémie, qui serait approximativement de 20 points de PIB. Il propose la réduction des dépenses publiques ou dit de façon en apparence plus « soft » : faire en sorte que « les dépenses publiques augmentent tendanciellement moins vite que les recettes, c'est-à-dire moins vite que la croissance potentielle ». Certes, le rapport pré-

3. Cette note complète celle d'Attac, « Qui doit payer la dette Covid ? », 2 février 2021, <https://france.attac.org/nos-publications/notes-et-rapports/article/note-qui-doit-payer-la-dette-covid>, ainsi que la tribune signée par un collectif avec Aurélie Trouvé & al. « Les premiers de corvée ne doivent pas payer la dette Covid », Libération, 19 mars 2021, [https://www.liberation.fr/idees-et-debats/tribunes/les-premiereres-de-corvee-ne-doivent-pas-payer-la-dette-covid-20210319\\_77K56GIAARGTBNK3XUQ6F4ROMQ](https://www.liberation.fr/idees-et-debats/tribunes/les-premiereres-de-corvee-ne-doivent-pas-payer-la-dette-covid-20210319_77K56GIAARGTBNK3XUQ6F4ROMQ).

4. INSEE, « En 2020, le déficit public s'élève à 9,2 % du PIB, la dette notifiée à 115,7 % du PIB », Informations rapides, n° 82, 26 mars 2021.

5. Voir Les économistes atterrés (E. Berr, L. Charles, A. Jatteau, J. Marie, A. Pellegris), La dette publique, Précis d'économie citoyenne, Paris, Le Seuil, 2021.

cise qu'« il ne faut pas s'engager dans un programme de réduction des dépenses dès maintenant », mais le « pas dès maintenant » fait craindre le pire pour le futur. Selon le rapport, une stratégie des finances publiques repose sur trois leviers : la dépense publique, les prélèvements obligatoires et la croissance économique. Et, d'emblée, il affirme que « le levier fiscal ne peut être utilisé pour redresser nos comptes publics », c'est-à-dire en augmentant les impôts. On comprend bien à la lecture de ces mots que le choix est déjà fait, celui de freiner la dépense publique : « Écarter l'austérité, opter pour la responsabilité : freiner la dépense publique tout en œuvrant à la croissance de demain » ; on peut bien s'entourer de précautions : « ne pas le faire trop vite », ou il faudra « se donner la capacité à maîtriser nos dépenses publiques tout en œuvrant à la croissance économique », le choix est fait.

La Commission préconise « la refonte des règles » qui passerait par l'instauration d'une sorte de nouvelle règle d'or sur la dépense publique qui consisterait à s'assurer que les dépenses ne dépassent jamais les recettes. Certes, la Commission s'entoure de précautions apparentes, l'horizon de 2030 lui semble « plus réaliste » que 2025, pour, après des scénarios « entourés de très fortes incertitudes », exiger *in fine* le ralentissement de l'évolution des dépenses. Face à cette nouvelle règle d'or, on peut se demander ce qu'il est advenu du Pacte de stabilité et de croissance (PSC), celui-là même qui avait pour règle d'or d'imposer aux États de l'Union européenne (UE) que leur déficit public ne dépasse pas 3 % du PIB ? Le rapport réécrit l'histoire en précisant que « la règle du déficit à 3 % a d'ailleurs été souvent interprétée comme un objectif et non comme une limite à ne pas dépasser. » Il s'agit, de façon parfaitement opportuniste, de brandir la règle quand ça arrange et de la remiser au placard si elle est hors de portée, pour la ressortir quand il faut couper dans les dépenses. Il faudra demander au peuple grec ce qu'il en pense. Ainsi, il faut savoir retrouver les règles de bonne conduite : « Par ailleurs, si la crise a entraîné la suspension des règles européennes vraisemblablement jusqu'à fin 2022, la zone euro devra retrouver un nouveau corpus de règles communes et il est important de s'y préparer. » N'a-t-on donc rien appris de la crise ? Bien sûr que si, le rapport doit se résoudre à constater qu'« un aménagement de certaines règles apparaît inéluctable, notamment les règles de désendettement (nécessité de réduire de 1/20e par an l'écart entre le niveau de dette et la cible de 60 %), qui paraissent inadaptées car hors de portée. Certaines règles sont en outre apparues comme excessivement complexes et pouvant présenter un caractère pro-cyclique ». Quand la réalité montre que la règle est inadéquate, pourquoi ne pas la supprimer ?

La Commission estime que le poids des impôts dits de production est toujours trop élevé. Aussi le rapport

rejette le levier fiscal pour réduire les déficits au motif que, depuis 2017, une réduction progressive des prélèvements obligatoires a été initiée, repassant au niveau de 2013 (45 % du PIB) sans toutefois parvenir à converger avec la moyenne de la zone euro qui s'établit à 40 %. Cela justifierait d'évaluer combien les choix fiscaux du quinquennat ont généré de baisse des recettes et d'estimer si la baisse ne creuse pas le déficit bien plus que l'augmentation des dépenses. Examinons les principales mesures du quinquennat et leur coût budgétaire, afin de mesurer leurs effets sur la dette publique.

### Choix fiscaux du quinquennat : quelles pertes budgétaires ?

Le premier budget du quinquennat d'Emmanuel Macron a été marqué par trois mesures emblématiques : la baisse progressive du taux nominal de l'impôt sur les sociétés (de 33,3 % à 25 % en 2022, sans que son assiette, minée par de nombreuses exonérations fiscales, soit élargie), la mise en œuvre du prélèvement forfaitaire unique (les revenus financiers sont désormais imposés à un taux proportionnel et non plus au barème progressif de l'impôt sur le revenu) et la fin de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), remplacé par un simple impôt sur la fortune immobilière (IFI) à l'assiette bien plus étroite et au rendement très faible. Plus récemment, le gouvernement a glissé fort opportunément, dans le plan de relance, la baisse des impôts dits « de production » des entreprises, une mesure qu'il avait actée avant la crise.

Ces mesures ont été présentées comme devant favoriser l'investissement. Or, elles ont permis aux entreprises, notamment les plus grandes, de distribuer davantage de dividendes pour le plus grand bénéfice des fortunés, ceux-là mêmes qui ont déjà bénéficié de baisses d'impôt substantielles. Tout cela, sans impact positif démontré sur l'activité économique. Ces choix fiscaux d'Emmanuel Macron ont donc creusé les déficits et, par conséquent, nourri la dette publique.

### Baisse du taux nominal de l'impôt sur les sociétés

Le gouvernement a choisi de baisser progressivement le taux nominal de l'impôt sur les sociétés (IS) pour le ramener à 25 % en 2022. Cette politique se situe à contre-courant des décisions prises par le Royaume-Uni et les États-Unis d'augmenter le taux d'imposition des sociétés. L'évaluation préalable de la baisse du taux de l'IS de 33,3 à 25 % inscrite en loi de finances pour 2018 retient un coût budgétaire de 11,1 milliards d'euros sur l'ensemble du quinquennat. Ce coût n'a pas été révisé avec la crise. Dans le détail, pour 2018, le coût de cette mesure appliquée progressivement est estimé à 1,2 milliard d'euros. Pour 2019, il est évalué à 800 millions d'euros, pour 2020 il est estimé à 2,4 milliards

d'euros et pour 2021, à 1,82 milliard d'euros. Il pourrait donc s'élever à environ 5 milliards d'euros en 2022 pour atteindre les 11 milliards d'euros, sachant que la crise de la Covid 19 peut modifier les évaluations pour les années 2020 et 2021. En l'absence de données plus détaillées, nous retiendrons donc ici le coût de 11 milliards d'euros sur la durée du quinquennat.

## Baisse des impôts de production des entreprises

Le projet de loi de finances pour 2021 prévoit une baisse de 20 milliards d'euros en deux ans des impôts dits « de production »<sup>6</sup>. Déterminer la perte nette consiste également à prendre en compte l'effet de cette baisse sur l'impôt sur les sociétés (IS), puisque celles-ci déduiront un montant d'impôts de production désormais plus faible de leurs bénéficiaires imposables à l'IS. Ce léger surplus de recettes à l'IS est évalué à 1,39 milliard d'euros dans le projet de loi de finances 2021. Par conséquent, pour 2021, la perte budgétaire nette peut être évaluée à 8,61 milliards d'euros (soit 10 Mds – 1,39 Md). Pour 2022, avec la seconde tranche de la baisse de 10 milliards venant s'ajouter à la première, ce coût devrait être de 17,22 milliards, soit [20 – (2 x 1,39)]. Globalement, le manque à gagner cumulé s'élève à 25,83 milliards d'euros (soit 17,22 milliards + 8,61 milliards).

## Création du prélèvement forfaitaire unique (PFU)

L'évaluation du coût budgétaire de la création du PFU est plus délicate. En effet, contrairement à l'assiette de l'ex-ISF, celle du PFU est plus fluctuante et dépendante des variations des distributions des revenus financiers, notamment des dividendes. Dès le projet de loi de finances 2018, le coût budgétaire de cette mesure était discuté : l'OFCE l'évaluait à environ 4 milliards d'euros, contre à peine 2 milliards pour le gouvernement.

Selon le Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital, les versements de dividendes ont fortement augmenté en 2018 et sont restés élevés en 2019. Et ce au profit des plus riches : « *Entre 2017 et 2018, les revenus du haut de la distribution augmentent très fortement. La moyenne des revenus déclarés par les 0,1 % les plus aisés de 2018 (soit 38 000 foyers fiscaux) est supérieure de 27,5 % à la moyenne des revenus déclarés par les 0,1 % les plus aisés de 2017* ». Cette hausse de la distribution de dividendes constatée a nourri le débat sur le coût réel de cette mesure. Pour le Comité

d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital, « *En tenant compte de l'IR et de la CSG, le prélèvement forfaitaire à 30 % aurait entraîné une baisse de 1,1 milliard de recettes fiscales* »<sup>7</sup>.

Le montant de 1,1 milliard d'euros constitue un montant plancher du coût budgétaire réel du PFU. On peut également retenir une autre hypothèse selon laquelle, même en l'absence du PFU, on aurait assisté à une augmentation de la distribution de dividendes dans des proportions objectivement difficiles à évaluer précisément. Pour le comité d'évaluation du capital, « *Sans réactions comportementales, les recettes de l'IR sur les revenus soumis au PFU baisseraient de 1,8 milliard d'euros* ». Nous retiendrons donc ici une hypothèse prudente d'un coût annuel compris dans la fourchette de 1,1 à 1,8 milliard d'euros. Par conséquent, sur le quinquennat, le coût global serait compris entre 5,5 et 9 milliards d'euros.

## Suppression de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) et instauration d'un impôt sur la fortune immobilière (IFI)

Dans le projet de loi de finances 2018, le remplacement de l'ISF par l'IFI devait coûter 3,2 milliards au budget de l'État. Au final, de 2018 (date de la mise en œuvre de cette mesure), à 2022, le coût du passage de l'ISF à l'IFI s'élèvera à 15,5 milliards d'euros (soit 3,1 milliards par an sur 5 ans)<sup>8</sup>. L'IFI a rapporté plus que prévu car son assiette, constituée des biens immobiliers uniquement, s'est élargie. Pour autant, ce surplus de recettes ne réduit pas la perte budgétaire globale du passage de l'ISF en IFI. En effet, l'assiette de l'ex-ISF, constituée des biens immobiliers et mobiliers ainsi que de la valeur des titres financiers, s'est elle aussi élargie puisque davantage de dividendes ont été distribués, signe que la valeur des actions (dont le revenu était imposable auparavant à l'ISF) a progressé. Le comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital estime d'ailleurs qu'en tenant compte notamment du fait que les recettes de l'ISF auraient continué à croître en l'absence de cette réforme, le coût budgétaire du passage à l'IFI s'élève à 3,1 milliards d'euros. La perte de recettes budgétaires annuelle évaluée dans le projet de loi de finances 2018 correspond à la perte réelle.

Au terme de cet examen des mesures fiscales du quinquennat, la réalité montre que les choix fiscaux opérés ont coûté très cher quelle que soit l'hypothèse retenue, et qu'ils ont largement contribué au déficit public.

6. Concrètement, celle-ci se traduit par une réduction de moitié de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), une réduction de moitié de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour leurs établissements industriels évalués selon la méthode comptable et un abaissement de 3 % à 2 % du taux de plafonnement de la cotisation économique territoriale (CET).

7. <https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-2020-rapport-isf-octobre.pdf>

8. En effet, 850 millions de recettes d'IFI étaient attendues en 2018 contre 4,1 milliards d'ISF nets perçus en 2017. Les recettes de l'IFI en 2018 sont cependant plus importantes que prévues, elles s'élèvent à plus de 1,2 milliard, mais inférieures de 2,9 milliards à celles de l'ISF en 2017. En 2019, l'IFI a rapporté un peu moins de 1,6 milliard d'euros, soit 300 millions d'euros de plus qu'en 2018.

## Récapitulatif du coût budgétaire cumulé de ces mesures sur le quinquennat

| En milliards d'€     | Hypothèse basse | Hypothèse haute |
|----------------------|-----------------|-----------------|
| ISF en IFI           | 15,5            | 15,5            |
| PFU                  | 5,5             | 9               |
| Baisse du taux d'IS  | 11              | 11              |
| Impôts de production | 25,83           | 25,83           |
| <b>Coût global</b>   | <b>57,83</b>    | <b>61,33</b>    |

## Un monde d'après qui ressemble furieusement au monde d'avant

Pour le rapport Arthuis, il s'agit ainsi de mettre fin au « quoi qu'il en coûte », d'où sa conclusion : « Les travaux de notre commission mettent en évidence que si nous poursuivons le même rythme d'augmentation des dépenses publiques, l'endettement poursuivra sa hausse continue dans les prochaines années et cela dans la plupart des scénarios plausibles sur la croissance économique. Sans perspective de stabilisation, la situation apparaîtrait alors comme intenable à long terme. »

Le rapport identifie trois risques : 1) une remontée des taux d'intérêt à court ou moyen terme, 2) une divergence de la trajectoire de la dette française avec l'Allemagne et 3) le risque de griller toutes les marges de manœuvre budgétaires « pour relever les défis de demain, comme celui de la transition écologique ou de la survenance d'une prochaine crise ». Examinons un à un chacun de ces dangers.

Concernant le premier, la remontée des taux à court ou moyen terme, le rapport s'appuie sur la trajectoire des taux aux États-Unis à la suite du plan de relance Biden, de l'ordre de 1900 milliards de dollars, auquel s'ajoutent 2 250 milliards d'investissements en infrastructures étalés sur huit ans, ce qui fait augmenter les anticipations d'inflation. En zone euro, on en est très loin. On ne peut nier le risque d'une remontée des taux un jour, mais la situation des taux courts et moyens négatifs en zone euro est le produit de l'intervention de la Banque centrale européenne pour inciter les banques à prêter de l'argent à l'économie. Christine Lagarde s'est dite prête à « assumer ses responsabilités face à la perspective d'une remontée des taux d'intérêt due à la forte reprise économique américaine et au plan de relance massif enclenché Outre-Atlantique » (*Les Échos*, 18 mars 2021). Si on ne peut pour l'avenir exclure une remontée des taux, celle-ci semble peu probable à court terme, notamment en Europe. De toute façon, engager une cure d'austérité aux conséquences sociales et économiques désastreuses pour prévenir une remontée des taux qui n'est pas d'actualité et qui n'aura peut-être

pas lieu est une politique de gribouille.

Ensuite, concernant l'écart entre les ratios d'endettement en pourcentage du PIB entre la France et l'Allemagne qui nous menacerait d'une remontée des taux, la BCE a considérablement réduit ce risque par sa politique monétaire, notamment en se donnant plus de flexibilité dans son usage de la clé de répartition des rachats de dettes publiques. Elle peut maintenant, comme elle l'a fait dans le cas de l'Italie, privilégier tel ou tel pays particulièrement touché par une remontée des taux. Quant à la nécessité de freiner aujourd'hui les dépenses pour ne pas courir le risque de ne plus disposer de marge de manœuvre pour faire face aux défis de demain, comme celui de la transition écologique, l'urgence est d'ores et déjà là, elle n'est pas pour le futur. Or il n'y a pas d'action vis-à-vis du changement climatique malgré la répétition des vœux pieux : « Le défi climatique apparaît à cet égard un enjeu majeur qui nécessitera des marges de manœuvre pour transformer la société et notre économie »<sup>9</sup>. Pourquoi dans ce cas réduire les dépenses publiques qui seraient indispensables pour amorcer la transition écologique ?

Pour terminer, la commission Arthuis insiste sur « la transformation radicale de la gouvernance de nos finances publiques ». Cette nouvelle gouvernance des finances publiques s'articulerait autour de trois piliers :

- un objectif pluriannuel de dépenses, des règles pluriannuelles plus contraignantes ;
- une vigie budgétaire pour le long terme, se doter d'une institution budgétaire indépendante ;
- un débat parlementaire renforcé.

L'indépendance proclamée d'une telle institution vise à éviter que le débat sur le budget ne devienne un débat politique, reflétant des choix de société, et à le cantonner à un simple débat technique piloté par des soi-disant experts. Le rapport note que « chaque administration publique - État, Sécurité sociale, collectivités locales - se verrait assigner une enveloppe pour cinq ans, un « compteur des écarts » permettant de s'assurer, chaque année, que la trajectoire est bien respectée. »

La commission Arthuis rejette l'annulation de la dette qu'elle qualifie de grave erreur : « En 2019, la Banque de France a ainsi versé 6,1 Md€ à l'État (2,6 Md€ d'impôt sur les sociétés et 3,5 Md€ de dividendes). Une annulation des dettes souveraines détenues par la BCE correspondrait donc, budgétairement, à un jeu à somme nulle. Il n'y aura pas de gain net à cette annulation dans les comptes publics ». Le principal enjeu d'une éventuelle annulation est de desserrer l'emprise des marchés financiers, de se prémunir contre les possibles augmentations des taux d'intérêt de la part de la banque centrale si les risques de krach des bulles devenaient

9. P. 33 du rapport de la Commission pour l'avenir des finances publiques op. cit.



trop grands ou si des spreads<sup>10</sup> réapparaissaient entre les pays. Mais la dette perpétuelle n'est pas une solution non plus pour la commission Arthuis ... « Cette approche, poussée à l'extrême par certains, peut conduire à proposer l'émission de dettes dites perpétuelles, c'est-à-dire des obligations d'État dont l'émission conduit au paiement d'intérêts sans jamais rembourser le montant nominal emprunté ». Cette crainte, agitée comme un épouvantail, oublie que la BCE, par l'intermédiaire des banques centrales nationales, rembourse aux États le montant des intérêts que ces derniers lui ont versés. La transformation des obligations d'État en dette perpétuelle n'aurait donc aucune conséquence négative pour les États. Elle permettrait d'annuler une partie des dettes publiques, sans le dire officiellement, puisque l'État n'aurait plus alors à réemprunter afin de rembourser ces titres lorsqu'ils arrivent à échéance, cette dernière étant indéfiniment repoussée dans le temps. Le rapport rejette également, et là à juste titre, le cantonnement de la dette liée au Covid-19 qui ne changerait pas la donne. Le cantonnement consisterait à l'isoler dans une caisse spéciale et à créer un impôt spécifique pour la rembourser à une date prédéterminée, à l'image de la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) créée en 1996.

### Quelles alternatives mettre en avant ?

Tout d'abord, et quitte à manier le paradoxe, il faut affirmer qu'un bon État est un État qui investit et qui s'endette. En effet la dette joue un rôle intergénérationnel majeur. Rêver d'un équilibre budgétaire signifie que les investissements de long terme seront financés par les recettes courantes. Or ces investissements seront utilisés des décennies durant par plusieurs générations, il est donc absurde que leur financement ne soit assuré que par les recettes du moment. Se fixer comme objectif l'équilibre budgétaire entraîne l'impossibilité, de fait, d'investir pour l'avenir, alors même que, par exemple, la nécessité de mettre en oeuvre la transition écologique va demander des investissements massifs. La dette permet de faire financer par des générations successives des infrastructures qui seront utilisées par elles. Elle joue donc un rôle fondamental dans le lien entre les générations.

Une étude célèbre réalisée en 2010 par deux économistes en vue Carmen Reinhart et Kenneth Rogoff<sup>11</sup> arrivait à la conclusion qu'une dette supérieure à 90 % du PIB aurait des conséquences catastrophiques sur la croissance... jusqu'à ce qu'un étudiant de l'Université du Massachusetts découvre en 2013 des erreurs de calcul qui en faussaient totalement le résultat. Cette anecdote

serait assez savoureuse si l'article en question, ressassé ad libitum, n'avait pas servi de base théorique pour justifier, prétendument au nom de la croissance et donc de l'emploi, l'adoption de politiques d'austérité massive pour réduire la dette.

Le problème tient donc moins dans l'existence de la dette publique ou même dans sa hauteur (voir *supra*) que dans la manière dont elle est financée. Au-delà d'une réforme fiscale qui permettrait de résoudre le problème des déficits courants liés au fonctionnement habituel de l'État (voir *supra*), plusieurs pistes sont possibles.

### La BCE doit changer de politique

Dans le cas de la France, la BCE a racheté, par le biais de la Banque de France, 54 % des titres de dettes émises en 2020, elle détient désormais plus de 25 % du stock de dette publique française. La BCE reversant aux États les intérêts que ceux-ci lui paient au titre des obligations d'État qu'elle possède, l'annulation n'aurait aucune conséquence sur la charge de la dette. Néanmoins une telle annulation est importante pour deux raisons. D'une part, elle permettrait de réduire notablement le refinancement de la dette publique. En effet un État ne rembourse jamais sa dette. Il ne paie que les intérêts de cette dernière, la charge de la dette. Lorsqu'un titre de la dette publique arrive à échéance, l'État emprunte de nouveau pour le rembourser : il « fait rouler » la dette. Annuler la dette publique détenue par la BCE permettrait donc que l'État ne soit plus obligé de réemprunter sur les marchés financiers lorsque ces titres arrivent à échéance. D'autre part, l'annulation de la dette des États détenue par la BCE serait un geste politique fort qui ouvrirait une brèche dans le dispositif néolibéral. Prendre la BCE pour cible en exigeant l'annulation des dettes publiques qu'elle détient, alors même qu'elle inonde les marchés financiers de liquidités, c'est agir sur ses contradictions et pointer concrètement sa responsabilité dans la situation actuelle. En effet, au nom de quoi la BCE soutiendrait les institutions financières et les marchés, mais pas l'État et l'économie quand c'est nécessaire ? Au-delà de l'analyse économique, c'est une bataille politique importante qui se joue là.

Cette annulation est d'autant plus possible que les décisions dans le Conseil des gouverneurs de la BCE se prennent à la majorité, contrairement aux décisions du Conseil européen, qui regroupe les chefs d'État et de gouvernement, où les décisions se prennent à l'unanimité. C'est d'ailleurs ce qui permet à la BCE de mener actuellement une « politique non conventionnelle » contre l'avis de certains membres de son Conseil. De plus cette annulation n'aurait aucune conséquence né-

10. Un spread est un écart ou le différentiel entre deux taux.

11. Kenneth Rogoff a été économiste en chef du Fonds monétaire international de 2001 à 2003. Carmen Reinhart a été nommée chef économiste de la Banque mondiale en mai 2020.

faute sur la BCE qui, comme toute banque centrale, n'est pas soumise aux mêmes contraintes que les banques commerciales. Une banque centrale a un pouvoir de création monétaire illimité, sa seule contrainte résidant en la confiance dans la monnaie dont elle est émettrice. L'annulation pourrait prendre la forme d'une transformation des titres actuels en titres de dette perpétuelle, l'État n'aurait plus alors à réemprunter afin de rembourser ces titres lorsqu'ils arrivent à échéance, cette dernière étant indéfiniment repoussée dans le temps.

La BCE ne fait pas que racheter des titres de la dette publique. Elle rachète aussi des titres émis par les entreprises privées. Ce sont en général les grandes entreprises qui font appel à ce mode de financement. Or encore aujourd'hui la BCE, au nom de la « neutralité de marché », se refuse à sélectionner les entreprises en fonction de critères sociaux et écologiques. Elle participe ainsi au financement d'entreprises qui ont des comportements antisociaux et contraires aux impératifs écologiques. La BCE doit maintenant privilégier les achats de titres d'entreprises qui respectent les impératifs écologiques et les conventions de l'Organisation internationale du travail en matière de droit social, et donc soumettre à ces critères le refinancement qu'elle accorde aux banques.

## Sortir la dette de l'emprise des marchés financiers

Dans l'Union européenne, les États sont obligés d'emprunter auprès des banques. La mise en place d'un marché de la dette publique s'est effectuée progressivement au fur et à mesure des progrès de la dérégulation financière. Pour pouvoir emprunter à des taux raisonnables sur le marché, l'État doit donc se plier aux désirs des investisseurs et aux injonctions de modération des dépenses et de réformes structurelles de la part de l'UE. La dette publique devient ainsi un élément fondamental de la domination des marchés pouvant faire l'objet d'une spéculation des opérateurs financiers comme on l'a vu dans le cas de la Grèce, de l'Italie ou de l'Espagne en 2010-2011.

L'objectif doit être de sortir la dette de l'emprise des marchés. La BCE achète aujourd'hui les dettes publiques sur le marché secondaire, elle a empêché l'éclatement de la zone euro en réduisant fortement les écarts de taux (spread) entre les États membres. Mais cette politique, qui consiste à garantir aux établissements financiers que les titres publics qu'ils détiennent trouveront preneur, a des effets pervers importants avec notamment une inflation du prix des actifs financiers et la multiplication des opérations spéculatives. Mais surtout cette politique laisse quand

même les États sous l'emprise des marchés puisqu'ils doivent continuer à emprunter auprès des opérateurs financiers. La BCE et les banques centrales nationales doivent donc pouvoir financer directement les déficits publics par création monétaire. Elles doivent pouvoir le faire à partir d'objectifs économiques, sociaux et écologiques démocratiquement débattus tant au niveau national qu'au niveau européen.

Deux objections sont soulevées à cette proposition. La première renvoie au fait qu'il faudrait pour l'appliquer changer les traités européens, ce qui suppose une unanimité inimaginable des États. Or la politique actuelle de la BCE était aussi inimaginable avant la crise financière de 2007-2008 et est contraire aux traités puisqu'elle revient à favoriser le financement des États en maintenant des taux d'intérêt très faibles, voire négatifs. Il en est de même du projet d'emprunt collectif européen et de subventions aux États en cours d'adoption actuellement. Le non-respect des traités ne gêne pas les gouvernements et les institutions européennes quand il s'agit de sauver la construction néolibérale de l'Union européenne... Enfin une solution technique peut permettre de contourner les traités. Le financement de l'État pourrait passer par la création d'un établissement financier dédié à cet effet, comme dans le cas français la Banque publique d'investissement, qui demanderait un prêt auprès de la Banque centrale. Cela est explicitement autorisé par l'article 123-2 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

La seconde objection brandit le spectre de l'inflation. Une création monétaire incontrôlée serait porteuse d'une forte inflation. Remarquons d'abord que cette menace n'est pas évoquée lorsque la BCE déverse des milliers de milliards d'euros dans le système bancaire. Mais, outre qu'il ne s'agit pas dans notre proposition d'une création monétaire aveugle, mais au contraire politiquement et démocratiquement contrôlée, l'argument adverse s'appuie sur la vieille théorie quantitative de la monnaie qui relie directement accroissement de la masse monétaire et inflation. Or, contrairement à ce qu'affirme cette théorie, il n'y a aucun automatisme en la matière. L'effet d'un accroissement de la masse monétaire dépend essentiellement de l'utilisation qui en est faite et de la manière dont elle est répartie. Une création monétaire qui permet la création d'une richesse nouvelle n'est pas inflationniste. Au-delà, durant les « Trente glorieuses », les pays européens ont vécu avec un peu d'inflation et cela ne les a pas empêchés de connaître une prospérité économique, quoique dévastatrice à long terme pour l'environnement<sup>12</sup>. Un peu d'inflation n'aurait d'ailleurs pas que des effets négatifs, car cela aiderait au désendettement des ménages et des entreprises.

12. Il ne s'agit pas ici de faire l'apologie de cette période, mais de montrer que le discours catastrophiste sur l'inflation n'a pas de fondement.



## Réinsérer la politique monétaire dans le débat démocratique

Pour les néolibéraux, et en particulier le courant monétariste, la monnaie est un simple instrument technique favorisant les échanges. Elle est neutre, pour certains à long terme et pour d'autres même à court terme. Elle ne doit donc avoir aucune influence sur l'économie qui, par le simple jeu du fonctionnement des marchés, doit arriver à un équilibre optimal en matière d'emploi et de croissance. La variation de la quantité de monnaie ne peut qu'avoir une influence sur les prix et non sur l'activité économique réelle. Le rôle de la politique monétaire est donc simplement de lutter contre l'inflation. Comme on ne peut pas faire confiance aux gouvernements pour cela car ils sont soumis à des impératifs politiques, c'est à la banque centrale que revient cette mission, à la condition pour ce faire qu'elle soit indépendante du pouvoir politique.

Cette théorisation du rôle de la politique monétaire s'est effondrée lors des années qui ont suivi la crise financière de 2007-2008 et lors de la crise sanitaire actuelle qui ont, toutes les deux, vu les banques centrales intervenir massivement pour empêcher un effondrement économique et financier généralisé. La politique monétaire fait partie de la politique économique et comme telle doit relever du débat citoyen et de la décision démocratique. La politique de la BCE doit donc faire l'objet de délibérations démocratiques comme n'importe quelle autre institution publique.

## Une politique fiscale alternative existe

La politique fiscale ne peut se limiter à baisser les impôts, comme le proposent le rapport Arthuis et le gouvernement. Il convient de faire de la fiscalité un instrument de justice sociale, d'abandonner les mesures fiscales qui ont aggravé les inégalités et de promouvoir une fiscalité ayant un impact social, économique et écologique positif.

La prolongation de la CRDS pour financer la dette Covid est ainsi une mesure injuste car elle ampute dans la même proportion de 0,5 % les revenus de tous les contribuables, quel que soit leur niveau de revenu. Attac a proposé de remplacer la CRDS par une CRDC (contribution au remboursement de la dette Covid) portant sur les personnes physiques les plus fortunés, et par une contribution sur le patrimoine des plus riches, et des multinationales, ainsi que par une contribution sur le chiffre d'affaires (voire sur un autre solde intermédiaire de gestion mesurant la création de richesses) et une remise en cause de certains dispositifs dérogatoires injustifiés.

La suppression de l'impôt de solidarité sur la fortune n'a

pas « ruisselé » sur l'économie et elle nourrit les inégalités. Il faut instaurer un « ISF rénové ». Cet impôt serait assis sur le patrimoine net des plus fortunés, soit principalement les 1 % des ménages qui détiennent près de 16 % des 11 000 milliards d'euros de patrimoine global net des ménages. Même à faible taux, en exonérant le véritable outil de travail et en pratiquant un abattement sur la résidence principale jusqu'à un certain montant, elle dégagerait au minimum 5 milliards d'euros de plus que l'actuel impôt sur la fortune immobilière, soit au total 7 milliards d'euros, voire 10 milliards avec une assiette élargie, sans aucune niche fiscale.

Par ailleurs, tous les revenus doivent être imposés au barème progressif de l'impôt sur le revenu (IR) pour renforcer la progressivité du système fiscal, respecter le principe d'égalité devant l'impôt et dissuader la distribution excessive de dividendes ainsi que les plus-values spéculatives. Cette mesure rapporterait 2 à 3 milliards d'euros. Plus largement, il s'agit de mieux articuler l'IR et la contribution sociale généralisée (CSG), qui rapporte environ 50 milliards d'euros de plus que l'IR en rendant celle-ci progressive. Ce faisant, il serait possible d'avoir une meilleure progressivité de l'imposition globale des revenus, tout en conservant deux prélèvements distincts, l'un finançant le budget de la Sécurité sociale, l'autre celui de l'État.

Une revue des « niches fiscales et sociales » est devenue nécessaire car l'accumulation de mesures dérogatoires a rendu le système fiscal complexe, instable et injuste. Ces dispositions, présentes dans tous les impôts, doivent faire l'objet d'une évaluation qui analyserait leur rapport « coût/efficacité/impact redistributif ». Ceci permettrait d'en supprimer certaines et d'en réformer d'autres. Le système fiscal en ressortirait plus simple, plus stable, plus juste et plus « rentable ». Sur les quelques 190 milliards d'euros de manque à gagner pour les caisses publiques qu'elles génèrent, plusieurs milliards d'euros peuvent être récupérés (selon le résultat de la revue).

De plus, un renforcement de la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales doit rester une priorité : outre que les crises nourrissent l'économie souterraine et constituent des opportunités pour les fraudeurs, l'évasion et la fraude fiscales sont pratiquées à grande échelle. Un renforcement des moyens humains (l'administration fiscale a perdu plus de 3 000 emplois dans les services de contrôle depuis la fin des années 2000), matériels et juridiques et une meilleure coopération internationale sont donc plus que jamais une nécessité absolue.

Au niveau international, il convient de considérer la proposition du président Biden d'instaurer un taux minimal de 21 % sur les multinationales, comme un premier pas

pour lutter contre les paradis fiscaux. Pour Attac et la fondation Copernic, il faut aller plus loin dans la lutte contre l'évasion fiscale et instaurer une taxation unitaire des multinationales permettant d'imposer les bénéfices d'une multinationale au stade du groupe et non entité par entité. Ceci refléterait mieux la réalité économique des groupes de sociétés. Cette taxation unitaire peut constituer une réponse utile au défi de la numérisation de l'économie et à la manipulation des prix de transfert. Elle nécessite une clef de répartition qui répondrait au

principe selon lequel la richesse doit être imposée là où elle est créée. De manière générale il s'agit également de renforcer la coopération contre l'évasion et la fraude fiscales (qui génèrent 80 milliards d'euros de pertes en France, plus de 800 milliards au sein de l'Union européenne, davantage au plan mondial). Dans ce cadre, Attac et la fondation Copernic soutiennent la création d'un cadastre financier mondial (proposé par Gabriel Zucman) et l'amélioration des mesures anti-abus pour contrer les pratiques des paradis fiscaux.

**Le programme de stabilité présenté en Conseil des ministres, et que la France va transmettre à la Commission européenne avant fin avril, a vraiment de quoi inquiéter. Ce programme qui porte jusqu'en 2027 (soit la fin du prochain quinquennat) est encore plus brutal que ce que préconise le rapport de la Commission Arthuis. Le gouvernement envisage de faire revenir le déficit public sous les 3 % du produit**

**intérieur brut (PIB) en 2027, soit à la fin du prochain quinquennat. Le cœur de ce programme de stabilité, c'est l'ajustement par les dépenses publiques. En effet, le projet est de les diminuer relativement à la richesse produite. C'est à dire l'austérité, la coupe dans les services publics. L'aveuglement est à son comble : l'affaiblissement des investissements publics sera un frein à l'activité économique et non pas un ac-**

**célérateur. Ne voit-on donc pas l'impact des politiques d'austérité et des restrictions budgétaires menées depuis de nombreuses années sur les services publics, et notamment sur la santé. Même le FMI s'inquiète ! Il faut dire que le ridicule tue dans ce cas. Dans un post de blog, Alfred Kammer, directeur Europe au FMI, a résumé en une phrase son conseil à l'Union européenne : « dépensez plus ! ».**

## Conclusion

La décision sur l'ampleur des dépenses publiques, sur leur orientation, sur leur évolution à moyen et long terme n'est pas d'ordre technique car elle engage l'avenir de la société, elle est donc politique. On le sait depuis longtemps, mais la crise sanitaire l'a cruellement souligné. Autiste et aveugle à cet enseignement parce qu'il est arrimé aux intérêts des possédants, le gouvernement s'apprête à revenir à une politique d'austérité,

comme si celle-ci obéissait à une loi naturelle et inexorable. Il n'en est rien.

Une autre politique est possible, et cela très rapidement. Le premier pas pourrait être accompli en remettant au service de l'intérêt général les outils budgétaires, fiscaux et monétaires. Ceux-ci ont été dévoyés durant quatre décennies. Le rapport Arthuis nous en promet plusieurs autres encore. Le débat citoyen autour de propositions novatrices est la clé pour ouvrir une nouvelle période.

## Nos propositions

Pratiquer un audit de la dette qui devrait entre autres estimer les recettes fiscales perdues à cause des choix néolibéraux

•

Annuler la dette publique détenue par la BCE

•

Sortir de l'emprise des marchés financiers en permettant à la BCE de financer directement les États

•

Bâtir une réforme fiscale plus juste

•

Engager une politique monétaire et budgétaire pour une transition écologique et sociale

