



S'ENGAGER POUR CHACUN  
AGIR POUR TOUS

# ÉCLAIRAGE

NOTE D'ÉCONOMIE



Octobre 2018

## Réformer l'impôt pour construire l'avenir

Le gouvernement a dû revoir à la baisse ses prévisions de croissance : 1,7% en 2018 et 2019, contre respectivement 2% et 1,9% espérés au printemps dernier. Cela accroît encore un peu plus encore la pression sur les budgets de l'État, de la Sécurité sociale et des collectivités locales, placés une nouvelle fois sous le signe de la rigueur et de la réduction des dépenses.

Réduire les dépenses est devenu un leitmotiv. Et pourquoi ne pas augmenter les ressources ? Dans une démocratie, le niveau des dépenses publiques reflète avant tout le choix des citoyens de mutualiser une partie de leur revenu pour permettre l'accès de tous à des prestations, des services et des équipements. Ce niveau est élevé en France, parce que les Français sont attachés à un haut degré de solidarité. Cela induit une dépense de protection sociale égale à 33,9% du PIB, quand la moyenne européenne n'est que de 28,7%.

Ces choix sont légitimes et aucune loi, aucune directive européenne ne fixe de plafond à la dépense publique. Les critères de Maastricht<sup>1</sup> impliquent tout simplement d'assumer ce choix de la solidarité en fournissant les ressources nécessaires et donc de consentir à l'impôt.

Et c'est là que le bât blesse. Cette année encore le débat se focalise sur la baisse des dépenses publiques, sur les efforts et les économies à accomplir. « Moins de dépenses publiques, moins d'impôt » est devenu un véritable crédo électoral. Ces débats occultent les deux seules véritables questions politiques qui fondent le pacte social français : celle du consentement à l'impôt et des choix politiques quant à son utilisation. Autrement dit, « Combien êtes-vous prêts à payer pour conserver un haut niveau de solidarité ? », « à quelles conditions ? »

### 1. Quelques repères

#### *i) Les administrations publiques (APU)*

Les APU ont pour fonction principale de produire des services non marchands ou d'effectuer des opérations de redistribution du revenu et des richesses nationales. Le

<sup>1</sup> Le déficit public doit être inférieur à 3% du PIB et la dette publique brute inférieure à 60% du PIB

secteur comprend les administrations centrales (APUC<sup>2</sup>), locales (APUL<sup>3</sup>) et de sécurité sociale (ASSO<sup>4</sup>). Ce n'est pas le statut public ou privé des organismes qui conditionne leur appartenance au secteur : les institutions constituant l'ARRCO, l'AGIRC ou l'UNEDIC sont de statut privé. C'est le caractère obligatoire de l'adhésion à ces organismes qui conduit à les inclure dans ce champ. En revanche, les entreprises publiques à vocation industrielle et commerciale, même détenues en totalité par l'État, n'en font pas partie.

### *ii) Dépenses publiques*

Les dépenses publiques (des APU) recouvrent principalement :

- les dépenses de fonctionnement des services publics (salaires et pensions des fonctionnaires, entretien des bâtiments), fourniture de services publics,
- les prestations sociales et les aides directes,
- les dépenses d'investissement (construction d'infrastructures, bâtiments, etc.),
- le service de la dette publique (pour rembourser la dette antérieure de l'Etat).

### *iii) Recettes publiques*

Elles sont constituées à près de 90 % de prélèvements obligatoires<sup>5</sup> (impôts, taxes et cotisations sociales), pour un montant de 1 038 Md€ en 2017. On note une différence entre les recettes des APU. Celles qui alimentent les assurances sociales sont affectées à une branche par la loi. Celles qui alimentent le budget de l'Etat ne peuvent l'être.

### *iv) Le déficit public*

Le solde public est égal à la différence entre les recettes et les dépenses consolidées des APU. Consolidées, ce qui signifie que l'on neutralise sur le solde global les transferts de recettes et de dépenses entre l'Etat, les APUL et les ASSO. Par exemple, la dotation globale de fonctionnement est une recette des collectivités locales mais une dépense de l'État. Le déficit total des APU est égal à la somme des déficits de chaque secteur car les transferts se neutralisent.

Contrairement aux idées reçues (poids élevé des dépenses françaises de protection sociale et collectivités locales dépendantes), c'est le déficit de l'État qui représente l'essentiel du déficit public en 2017 et ce, depuis de longues années (Annexe 1).

### *v) La dette publique*

Chaque année, l'État rembourse une partie de sa dette. Mais comme il doit emprunter pour financer son déficit, sa dette brute augmente. En France, elle atteint

---

<sup>2</sup> L'Etat, les organismes Divers d'Administration Centrale (ODAC) tels que l'enseignement supérieur, recherche – CNRS, CEA, bibliothèques, musées, théâtres, etc. Ces établissements peuvent être de statut public ou privé, mais financés majoritairement par des taxes affectées ou des subventions de l'État.

<sup>3</sup> Les Collectivités locales (régions, départements, communes) et organismes en émanant (groupements de communes, syndicats urbains, régies), les Organismes divers d'administration locale (ODAL), regroupant plus de 50 000 établissements produisant des services non marchands (tels que les piscines, chambres de commerce, crèches, collèges, lycées, etc).

<sup>4</sup> Elles sont, constituées par les régimes d'assurance sociale auxquels l'affiliation est obligatoire, et, d'autre part, par les organismes financés par ces régimes : le régime général, les fonds concourant au financement (le FSV), les autres régimes obligatoires de sécurité sociale, l'UNEDIC, l'ARRCO et l'AGIRC, le Régime additionnel des fonctionnaires (RAFP)

<sup>5</sup> Les 10% restants comprennent les dividendes versés par des entreprises dont l'État est actionnaire, les produits du domaine public (redevances et loyers pour son utilisation, cessions d'éléments du patrimoine immobilier), les produits de la vente de biens et services, les remboursements et intérêts des prêts, avances et autres immobilisations financières, ainsi que les produits des amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuites.

97% du PIB en 2017 (Annexe 2), très au-dessus du critère de Maastricht (60%). La France n'est pas seule dans ce cas : la Belgique atteint 103%, l'Italie 132%, l'Espagne 98%, le Portugal 126%, et la Grèce 179%. Les États-Unis (105%) et le Japon (253%) ne sont pas en reste. Mais la France se distingue dans la mesure où sa dette est détenue pour plus de la moitié par des investisseurs qui ne résident pas sur le territoire français. Le service de la dette (les intérêts et le capital remboursé) n'est donc pas nécessairement réinjecté dans l'économie française.

Il faut toutefois souligner que le critère de Maastricht concerne la dette brute. Cela signifie que les réserves détenues par les APU ne sont pas prises en compte. L'État détient pourtant plus de 500 Md€ d'actifs financiers immédiatement cessibles, le fonds de réserve des retraites (FRR), plus 30 Md€ et l'Agirc-Arrco environ 8 Md€.

#### *vi) Des comparaisons internationales à préciser*

De redoutables difficultés d'interprétation des chiffres se cachent derrière l'apparente clarté des comparaisons internationales, en particulier dans le domaine de la protection sociale. Pour ne prendre qu'un exemple, les dépenses de retraite peuvent faire varier considérablement le niveau de la dépense publique et des prélèvements qui la financent. De nombreux pays ont un système dont les régimes délivrent aux salariés des prestations qui sont versées directement par l'employeur. Leur financement repose sur des cotisations et sur une contribution de l'employeur. Mais comme il n'y a pas versement de cotisations à un organisme tiers, cette contribution n'est pas comptabilisée dans les dépenses de retraite et les prélèvements obligatoires. Cela explique plus de la moitié de l'écart entre les taux américain et européens et la faiblesse du taux en Allemagne.

## **2. Baisser les dépenses ou augmenter les ressources ?**

La CFDT a toujours affirmé la nécessité de maîtriser le déficit public et la dette publique. Les budgets publics peuvent gagner en efficience, ou des redéploiements être engagés pour favoriser des dépenses sources de croissance, comme l'investissement dans l'éducation, la formation professionnelle, l'innovation, les infrastructures bas carbone, etc. Le tout articulé à un véritable projet industriel.

Mais nous devons réaffirmer que la dépense publique n'est pas un panier percé ! Les prestations sociales (retraite, chômage, allocations, etc.), les rémunérations des fonctionnaires vont être dépensées, épargnées, alimentant ainsi la « machine » économique. La dépense de santé fait vivre un secteur de l'économie qui représente plus de 11 % du PIB. Les dépenses d'investissements publics, à 80% réalisées par les collectivités territoriales, produisent des biens et services publics essentiels à la croissance. Ce sont en outre des ressources essentielles au secteur du bâtiment. Les dépenses de fonctionnement contribuent aussi à la production par les entreprises de fournitures, de biens et services informatique, etc. La baisse des dépenses publiques n'est donc pas sans risque sur l'emploi et la croissance. Autant d'exemples qui montrent le lien entre croissance et dépenses publiques.

Ce n'est pas la réduction des dépenses publiques qui entraîne la croissance et permet in fine de réduire le déficit public. C'est le fait de restaurer, après la crise, nos capacités productives. Ce n'est pas le cas en France. C'est aussi le fait de réduire le niveau d'endettement des ménages et des entreprises pour permettre au secteur privé d'entretenir la croissance de ses propres forces. Ce n'est pas non plus le cas en France. Ne pas remplir ces conditions fait courir le risque de mettre en échec les efforts budgétaires et de voir gonfler le poids de la dette publique par rapport au PIB.

Pour résorber le déficit, une autre voie existe : augmenter les ressources. Dans tous les pays où la consolidation budgétaire a été un succès, les recettes y ont en effet été augmentées.

Concrètement, et en se gardant des solutions les plus simplistes, les revenus du capital doivent être soumis à l'impôt et en particulier au barème progressif de l'impôt sur le revenu. De ce point de vue, l'instauration de la *flat tax*<sup>6</sup> est un pas en arrière. Toutefois, jouer sur le seul taux d'imposition des revenus du capital représente donc un potentiel limité de recettes fiscales supplémentaires. Les revenus des capitaux représentent seulement environ 8% des revenus des ménages ; il faudrait porter la flat tax à 100% pour obtenir de quoi éponger le déficit public!

Augmenter les prélèvements sur les entreprises ne réglerait pas non plus le problème, comme l'explique la Note Eco de septembre 2018 sur l'optimisation fiscale des entreprises.

Quant aux citoyens contribuables et/ou consommateurs, il n'est pas certain qu'ils soutiennent une politique de hausse d'impôts et des prélèvements. Dans leurs attentes pourtant, le besoin de davantage de services publics se fait entendre. S'ils sont attachés à un haut degré de solidarité, ils doivent aussi participer à la financer.

### **3 Le consentement à l'impôt : réformer pour une fiscalité juste et progressive**

C'est en fait toute la question du consentement à l'impôt qui est posée. Il suppose bien sûr d'approuver ce que l'impôt finance. L'attachement au pacte social français reste solide. Mais ce pacte exige aussi que l'impôt soit juste. Or, si les citoyens sont sensibles aux promesses de baisse de la fiscalité, c'est parce qu'ils éprouvent un fort sentiment d'injustice en matière de prélèvements obligatoires. Un sentiment qui est fondé !

Au fil du temps, la fiscalité française s'est complexifiée du fait de la multiplication de niches fiscales. Sa progressivité globale a diminué sous l'effet de la hausse des impôts indirects<sup>7</sup> et de la réduction du barème de l'impôt sur le revenu. Ce dernier était pourtant le seul qui soit progressif et qui touche chaque année l'ensemble des ménages<sup>8</sup>. Tous les autres prélèvements sont au mieux proportionnels (cotisations sociales, CSG, etc.) ou régressifs (TVA, TICPE<sup>9</sup>, etc.) – autrement dit, ils pèsent plus sur les bas revenus que sur les hauts (deux fois plus). Or à eux-seuls, ces deux impôts rapportent en 2018 185 Md€ à l'État, soit 2,5 fois le produit de l'impôt sur le revenu (73Md€).

Fort de ce constat, la CFDT s'est prononcée de longue date en faveur d'une fiscalité réellement progressive. Ce qui suppose de faire grossir le poids de l'impôt sur le revenu, au détriment des impôts indirects. Ce qui ne peut être accepté que si l'impôt sur le revenu lui-même est réformé. C'est une nécessité pour au moins deux raisons<sup>10</sup>. La première c'est que seulement la moitié des ménages acquittent cet impôt. Or, l'impôt est en général assimilé dans les esprits au seul impôt sur le

---

<sup>6</sup> Prélèvement libératoire (forfaitaire) de 30% sur les revenus du capital, dont 17, 2 % de prélèvement sociaux et seulement 12,8% d'impôt, alors qu'ils pouvaient être imposés jusqu'à 45 % lorsqu'ils étaient intégrés à l'assiette de l'IR.

<sup>7</sup> Les impôts directs sont perçus directement auprès des ménages ou des entreprises. Les impôts indirects sont, à contrario, perçus par des intermédiaires tels que les commerçants pour la TVA.

<sup>8</sup> Avec l'ISF, désormais supprimé et les droits de succession

<sup>9</sup> Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques

<sup>10</sup> Pour en savoir plus : « Nos ambitions », [https://www.cfdt.fr/upload/docs/application/pdf/2013-02/fiscalite\\_ambitions\\_nc.pdf](https://www.cfdt.fr/upload/docs/application/pdf/2013-02/fiscalite_ambitions_nc.pdf)

revenu. Aussi, l'idée est bien ancrée que la moitié de la population est assistée par l'autre moitié. C'est faux puisque tous les ménages paient des impôts indirects, à commencer par la TVA. Or ces derniers sont régressifs, plus lourds pour les ménages les plus modestes. La deuxième raison, c'est que de nombreux éléments (quotient familial, crédits et réductions d'impôts, abattements d'assiette) réduisent la progressivité de l'IR et doivent être réexaminés.

La CFDT revendique une réforme en profondeur de l'impôt sur le revenu consistant, d'une part, en son individualisation et, d'autre part à ce que tous les ménages le paient, même à titre symbolique.

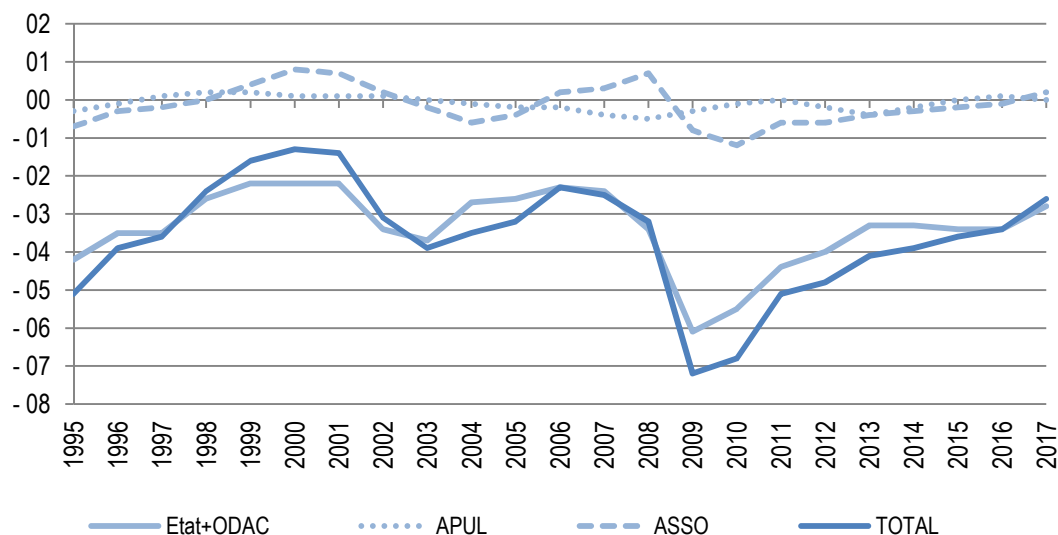
Cette réforme passe par quatre voies indissociables :

- La soumission à l'IR de tous les revenus, quelle qu'en soit la nature, y compris ceux du capital
- La transformation du quotient enfants en allocation unique par enfant et la suppression du quotient conjugal
- Le maintien des seules niches fiscales entrant dans le cadre de priorités établies (l'emploi, le développement durable, etc.)
- La refonte du barème de l'impôt, pour le rendre plus progressif.

La CFDT doit peser pour construire les conditions d'une restauration du consentement à l'impôt. À rebours du discours dominant, « moins de dépenses publiques, moins d'impôt », nous devons porter nos arguments à tous les niveaux, expliquer, renforcer notre pratique du débat, bref, agir pour convaincre l'opinion publique

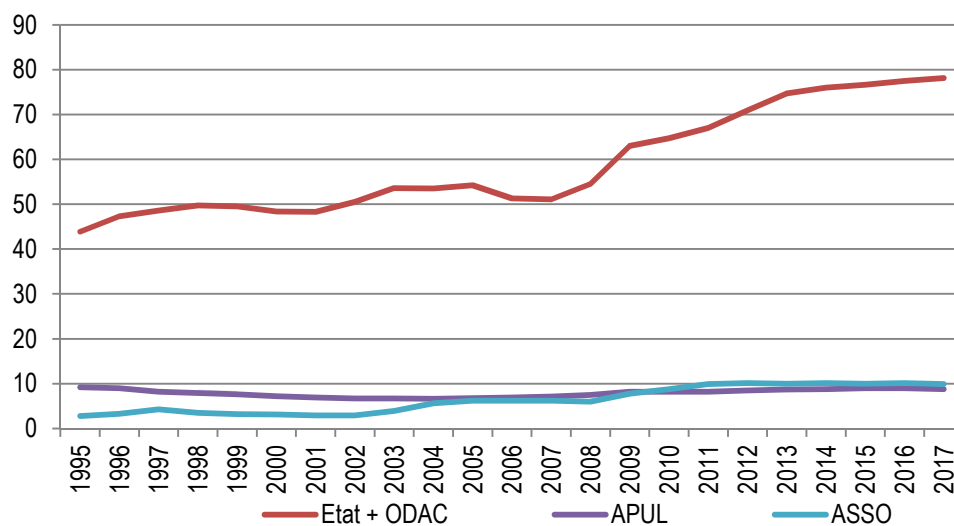
### Annexe 1. Le solde public en 2017 (en Md d'euros et % du PIB)

	Etat	ODAC	APUL	ASSO	TOTAL
Recettes	427,4	76,0	256,2	604,0	1232,8
Dépenses	491,7	77,0	255,4	599,0	1292,3
Soldes	- 64,3	- 1,0	+ 0,8	+ 5,0	- 59,5
En % PIB	- 2,8	+ 0,1	+ 0,0	+ 0,2	- 2,6



Source : INSEE (Comptes de la nation 2017)

### Annexe 2. La dette publique en 2017 (en % du PIB).



Source : INSEE (Comptes de la nation 2017)