

Idées

Xavier Ragot La réforme de la fiscalité du capital contribue à augmenter durablement les inégalités

Après que les résultats de l'étude publiée le 5 février par l'OFCE ont été contestés par Bruno Le Maire, le président de l'institution rappelle que le rôle de cet organisme est d'étudier la cohérence des choix budgétaires du gouvernement. Et de dresser le constat de leurs effets

Xavier Ragot

page 29

Depuis maintenant trois ans, l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), qui est un centre de recherche en économie appliquée, étudie les mesures socio-fiscales de chaque budget. Cet exercice, partiel mais utile, permet de dégager deux grandes orientations de la politique économique actuelle qui soulèvent deux questions légitimes.

La première constatation concerne l'évaluation des effets redistributifs du budget. Une précision de méthode s'impose, car l'OFCE a été critiqué pour avoir mené un tel exercice, qui stimule nécessairement le débat politique. Comme les autres instituts, nous mesurons l'effet du budget sur le pouvoir d'achat en considérant les habitudes de consommation observées, sans tenir compte de tous les effets économiques induits. Pour donner un exemple : la hausse de la fiscalité du tabac va réduire sa consommation, ce qui est un nécessaire objectif de santé publique. Cependant, cette hausse touche plus que proportionnellement les ménages les plus pauvres, dont seulement une partie va arrêter de fumer. Les autres effets induits de cette mesure, sur l'activité et l'emploi sont laissés à un travail différent, de prévision. Cette précision est nécessaire car la stratégie du gouvernement semble être de faire de la réduction du chômage le principal levier de la réduction des inégalités. Il existe donc un débat légitime sur les effets de court terme, qui peuvent être négatifs et ceux de long terme, que l'on espère positif.

Nous mesurons donc les effets redistributifs directs des mesures : pour prévoir, il faut d'abord mesurer. Enfin, notre évaluation, qui se veut la plus précise possible, ne peut intégrer des mesures dont l'évaluation est difficile à ce stade, comme le gel du point d'indice de la fonction publique, ou la hausse du taux de recours à la prime d'activité. L'analyse des montants en jeu, ainsi que les effets variés, suggère cependant que notre travail donne une image pertinente des orientations globales.

Après ces précisions nécessaires, le premier constat est que les choix budgétaires conduisent à la fois à une baisse des prélèvements obligatoires et à une baisse des transferts, avec des effets redistributifs marqués. Pour le seul budget 2020, la baisse de l'impôt sur le revenu et la suppression de la taxe d'habitation contribuent à augmenter le revenu disponible des ménages qui ont un revenu par personne supérieur à 2 600 euros mensuels environ, que l'on peut qualifier de classe moyenne supérieure. En revanche, la réforme des allocations-chômage et du calcul des aides aux logements, la désindexation de la plupart des prestations sociales contribuent à une réduction de revenu parmi les ménages les plus pauvres.

Comment être surpris que la réforme, qui prévoit 800 millions d'euros d'économie sur les allocations-chômage en 2020, réduise plutôt les revenus de ménages pauvres ? Par comparaison, la défiscalisation des heures supplémentaires a un coût de l'ordre d'un milliard d'euros et diminue plutôt les créations d'emplois. Enfin, de manière cumulée depuis 2018, et depuis l'introduction du prélèvement forfaitaire unique et la transformation de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) en impôt sur la fortune immobilière (IFI), les effets redistributifs restent dominés par la réforme de la fiscalité du capital, qui bénéficie aux patrimoines les plus élevés. On assiste depuis 2018 à des gains fiscaux progressifs vers les classes moyennes, les ménages les plus pauvres qui ne sont pas dans l'emploi bénéficiant peu de ces évolutions fiscales.

Une seconde tendance des choix budgétaires, passée plus inaperçue, est le soutien global à la croissance, à la limite des engagements européens. Depuis 2019 surtout, la politique fiscale contribue à accroître le pouvoir d'achat des ménages. Nos estimations sont de l'ordre de 5 milliards d'euros pour le budget 2020, surtout par des baisses d'impôt.

Baisse du chômage réelle, mais graduelle

La contrepartie de cette orientation globale est une dette stabilisée à 100 % du PIB, qui ne sera que modestement réduite à la fin du quinquennat. Je ne m'attends pas à une réaction très négative de la Commission européenne. En effet, cette dernière a lancé le 5 février un débat public pour repenser les règles budgétaires européennes, ce qui n'a pas été assez remarqué. L'heure européenne est à la réflexion, non aux sanctions.

Quels sont maintenant les termes du débat économique ? La première question est de savoir si la croissance et l'emploi induits par ces choix budgétaires contribueront à accroître significativement les revenus des ménages les plus modestes et à réduire les inégalités. D'abord, la baisse du chômage est réelle mais il reste à un niveau élevé. A ce jour, l'on peut prévoir un chômage entre 7 % et 8 % à la fin du quinquennat, mais avec des poches de sous-emploi importantes.

Ensuite, la réforme de la fiscalité du capital, dont l'effet sur la croissance est discutable, contrairement à une baisse des impôts à la production, contribue à durablement augmenter les inégalités. Cette chronique fiscale n'est encore que partielle. D'autres mesures sont en débat, comme le revenu universel d'activité et le déploiement du plan d'investissement dans les compétences. On peut aussi repenser des projets abandonnés comme le plan banlieues, qui considérait l'aspect territorial des inégalités. Nos évaluations montrent qu'il faudra mettre en place des dispositifs réellement ambitieux pour contribuer à diminuer les inégalités.

La deuxième question est globale. Si le budget actuel est plutôt favorable à la croissance, contribue-t-il assez aux besoins d'investissement pour adapter nos économies ? La dette publique est certes élevée, mais le coût d'investissement de l'Etat n'a jamais été aussi faible. Je pense que l'on sous-estime le problème que constitue le faible investissement public en France.

Il faut investir pour la transition énergétique et dans les infrastructures de la cohésion sociale et territoriale. Nous pouvons mesurer concrètement les besoins de rénovation thermique des ménages les plus pauvres et des bâtiments publics, soutenir l'investissement dans les énergies renouvelables. Le débat français et européen doit évoluer en faveur d'un soutien à

l'investissement, par la dette publique s'il le faut : il nous faut un vrai grand plan d'investissement.

Note(s) :

Xavier Ragot est économiste, président de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) et professeur à Sciences Po