

Entretien avec François Ecalle

Est-ce que les entreprises doivent contribuer à l'effort d'ajustement des finances publiques ? Et si oui, dans quelles limites ? Est-ce que la contribution exceptionnelle sur les bénéfices des entreprises est la bonne façon, ou est-ce qu'il y en a d'autres ?

Je pense qu'il est inévitable que les entreprises contribuent un peu à ces efforts, mais avec une contribution d'une ampleur limitée. En tout cas, je ne pense pas qu'elles doivent passer par la majoration dite exceptionnelle d'impôts sur les sociétés. C'est une très mauvaise mesure parce que les choix de localisation des entreprises ne dépendent pas que de l'impôt sur les sociétés. Il y a de nombreux autres facteurs, mais c'est resté quand même un élément important et très visible. Le fait qu'on ait maintenant, avec la majoration, le taux d'impôt sur les sociétés le plus élevé des 150 pays suivis dans les rapports annuels de l'OCDE sur l'IS, c'est quand même un signal qui n'est pas terrible. Cela ne concerne que les très grandes entreprises qui sont celles qui ont les choix de localisation, plus que les PME. Ce sont aussi celles qui ont le plus de possibilités de jouer sur les prix de transfert pour délocaliser non pas leur production, mais leurs bénéfices dans des pays plus cléments du point de vue de l'impôt sur les sociétés. Et pour ce qui est des prix de transfert, l'harmonisation internationale pose quelques problèmes de mise en œuvre en ce moment. Le taux moyen d'IS est autour de 21 ou 22 %, alors qu'avec la majoration, le taux est à 35 % ou 37 %.

Cela peut donc avoir des effets ?

Les économistes aiment bien les taxes exceptionnelles car elles n'ont aucun effet sur les comportements. Mais je crains qu'elles ne soient durables, auquel cas elles pourraient avoir des effets pervers. Il est donc nécessaire de trouver d'autres solutions. Malgré toutes les aides aux entreprises qui prennent souvent la forme de dépenses fiscales, et en tenant compte des aides directes, cela représente 20% net des aides en rapportant cela à la valeur ajoutée des entreprises. La France se retrouve, malgré toutes les baisses de ces dernières années, au deuxième ou au troisième rang de l'Union européenne. L'effet sur la compétitivité des entreprises est évident. Ce n'est pas en augmentant ces prélèvements nets que ces problèmes de compétitivité vont être résolus, et avec eux, nos problèmes de désindustrialisation ou de souveraineté.

Il y a aussi les crédits d'impôt recherche, que l'on doit recentrer. Les études montrent que c'est probablement moins efficace quand on l'attribue à des grandes entreprises que quand on le cible

sur des PME. Les débats sur le crédit d'impôt recherche ont déjà 30 ans et ont porté pendant très longtemps sur le point de savoir s'il fallait un crédit d'impôt recherche qui soit en fonction du niveau des dépenses de recherche-développement ou de la progression des dépenses de recherche-développement. La bonne formule de ciblage n'a malheureusement pas encore été identifiée. Néanmoins des économies peuvent être réalisées : de l'ordre de 1 ou 2 milliards sur les 7 ou 8 milliards du CIR, tout en faisant attention aux externalités positives de la recherche. Une piste à envisager est celle du crédit d'apport recherche qui est l'équivalent d'une subvention à la recherche.

D'autres sujets méritent également d'être évoqués à l'instar du plafonnement de la déductibilité des charges d'intérêt, qui date d'il y a une dizaine d'année. Cela nous permet aussi de réfléchir au fait que la fiscalité favorise plutôt l'endettement que le financement en fonds propre. Autrefois, les intérêts étaient entièrement déductibles de la base IS. Désormais il y a un encouragement à l'endettement. C'est un levier sur lequel il est possible de jouer.

Et dans les moyens, la déductibilité a-t-elle un coût ?

La déductibilité des charges d'intérêt n'est pas considérée comme une dépense fiscale. Dans les moyens, la déductibilité des intérêts a toujours été considérée comme étant la norme fiscale. Et le plafonnement apparait comme une dépense fiscale négative.

Un autre sujet important est celui des allègements de charges. J'ai contribué à créer les allègements bas salaires au début des années 1990 à Bercy. Il y a 30 ans, le principal problème concernait les emplois non-qualifiés et était lié à deux facteurs : la concurrence internationale et le progrès technique. La concurrence internationale sur les bas salaires existe toujours. En revanche, pour la technique les effets actuels de l'intelligence artificielle vont finalement moins concerner les moins qualifiés que les plus qualifiés, ce que corrobore le rapport Bozio-Wasmer. Il ne semble pas nécessaire d'en faire donc autant au niveau du SMIC. Une conclusion possible est la nécessité de relisser à total constant la pente des allègements pour reprendre Bozio-Wasmer. Une précaution doit être prise absolument : les allègements gelés, ne devront plus être en pourcentage du SMIC, mais en euros.

Plus largement les aides publiques aux entreprises sont souvent présentées comme un tout, celui 211 milliards ou 180 milliards, selon le périmètre. Ce type de raisonnement appelle à des mesures en forme de rabot, et à la suppression de 10% des aides publiques aux entreprises ou X% pour faire des économies. Est-ce que selon vous, c'est une bonne façon de procéder ou faut-il avoir une approche mesure par mesure ? Et quid du rôle de

l'évaluation derrière tout ça. Comment avoir une gouvernance de la dépense fiscale et des aides publiques qui permette justement de faire les économies dont on a besoin ? Parce qu'on sait que le problème, c'est de revenir sur ce qui a été fait.

En effet, c'est un sujet qui dépasse les dépenses fiscales et qui concerne toutes les dépenses publiques. La réponse académique à la question est qu'il faut évaluer, et regarder ce qui est utile et ce qui ne l'est pas, puis réduire ses dépenses, que ce soit des dépenses budgétaires ou des dépenses fiscales, à hauteur de ce qui ne permet pas de justifier les impôts prélevés en contrepartie. Mais certaines choses échappent à l'évaluation sous-jacente. Il faut du temps, il faut des moyens, il faut du recul, et surtout il ne faut pas que les politiques publiques changent tous les jours. Dans la période qui est la nôtre, il y a un énorme effort à faire en matière de finances publiques, et si on attend le résultat des évaluations, il risque de ne pas se passer grand-chose. Et donc, dans ces conditions, la méthode du rabot, aussi bête soit-elle, peut avoir des vertus. Elle a des vertus du côté budgétaire, parce que l'idée de réduction des dépenses de tous les ministères de 1% ou de 2% peut être justifiée par un problème d'information asymétrique. C'est-à-dire que les gestionnaires de programmes savent bien mieux que le planificateur omniscient de la direction du budget où sont les économies qu'il peut faire. S'il peut faire des économies sur les recrutements, les déplacements, le chauffage de ses bureaux etc. Donc, le rabot est aussi un moyen, en information imparfaite de déléguer la responsabilité. Mais ce mécanisme n'est valide que pour des petites économies. Quand il s'agit de faire des économies de 1%, il est possible de déléguer au gestionnaire du programme. Quand vous voulez faire des économies beaucoup plus importantes, que ce soit sur les dépenses budgétaires ou sur les dépenses fiscales, il faudrait mieux évaluer, savoir en pour remettre en cause des missions si on parle de dépenses budgétaires, et des dispositifs si on parle de dépenses fiscales. J'ai donc des nuances par rapport à la réponse académique habituelle. Dans le cas des dépenses fiscales, cela revient à des mesures visant les particuliers. Là encore il existe plafonnement du revenu fiscal de référence à 10% existe et sur lequel on peut agir. Mais il y a un moment où des choix politiques s'imposent. En information imparfaite, il y a des arbitrages à faire. Un rabot uniforme punit beaucoup plus les vertueux, ceux qui ont déjà fait des économies, et peut, s'il est trop important, avoir des effets pervers.

Sur les dépenses fiscales, est-ce qu'il y a d'autres pistes qui, aujourd'hui, ne sont pas forcément toujours étudiées ? Est-ce qu'il y a d'autres pistes de dépenses fiscales qui, selon vous, sont peu mobilisées ou gagneraient à être un peu plus touchées dans les discussions budgétaires qu'on voit aujourd'hui.

Je reviens à la première question qui était l'impôt sur les sociétés. Une des raisons pour lesquelles je pense aussi qu'il ne faut pas trop jouer sur l'impôt sur les sociétés et qu'il faudrait plutôt le laisser à autour de 25 %, c'est qu'en matière de prélèvement sur les entreprises, il faut mieux prélever directement l'argent sur les actionnaires français de ces entreprises. Quand vous augmentez l'impôt sur les sociétés, vous essayez de faire payer tous les actionnaires de ces sociétés, qui pour la moitié, si on prend le Cac 40, sont des étrangers. Il n'est pas besoin de faire de la redistribution à la place des pays étrangers. En outre les actionnaires étrangers ont le choix du placement de leurs actions. Alors que, comme en principe vous êtes imposés sur vos revenus mondiaux, si vous touchez aux actionnaires français, quel que soit l'endroit où ils placent leur argent, si vous taxez les dividendes ou les plus-values vous récupérez ce même argent. Si cela est mesuré, si cela ne conduit pas en effet à de l'expatriation pour raison fiscale, il est plus pertinent d'aller taxer les revenus au niveau des personnes physiques que d'aller taxer les revenus au niveau de la société. Se pose aussi la question de la flat tax et de l'imposition des plus-values. Ma préférence va néanmoins vers une augmentation de la flat tax.

Parlons maintenant des dépenses sociales. Il existe une proposition dans le rapport budgétaire, qui est celle du bouclier sanitaire. Est-ce que vous pouvez nous dire quelques mots de cette proposition, de quel est son objectif, et ensuite, qu'est-ce que ça apporte ?

La question de l'augmentation des franchises médicales y est centrale. L'idée de bouclier sanitaire a d'ailleurs été lancée dans le débat public par Martin Hirsch en 2007, exactement dans les mêmes circonstances, lorsqu'il s'était agi d'augmenter les forfaits par boîte de médicaments. Parce que malgré le dispositif des ALD, malgré tous les plafonnements divers et variés, ce qui reste à charge au titre des forfaits par médicaments est difficile à déterminer. Le dispositif est très complexe et fait que, au bout du compte, les plus modestes payent un reste à charge plus élevé en proportion de leurs revenus. Et ce n'est pas corrigé par les complémentaires, puisque les primes des complémentaires sont forfaitaires et éventuellement liées à l'âge. Où est la redistribution ? Par ailleurs, il y a certainement matière à faire des économies en augmentant les tickets modérateurs franchises. Le reste à charge au total payé par les ménages est même le plus faible de l'Union européenne. Ces mesures ne sont envisageables que si on protège les plus modestes, d'où l'idée du bouclier sanitaire. Il s'agirait d'augmenter les forfaits franchise ticket modérateur tout en garantissant la suppression de tous les dispositifs inutiles du type ALD. Mettre en place un bouclier sanitaire consisterait à garantir un pourcentage du revenu à ne pas dépasser. Le reste à charge peut être calibré (ce qui était le cas dans votre proposition au début) et cette mesure se traduit par un coût. Si on augmente dans le même temps les tickets

modérateurs franchise, pour que ce soit équilibré, le coût devient nul. Je préconise, pour rétablir les finances publiques, d'augmenter les tickets modérateurs franchise, aussi pour protéger les plus modestes et aller vers de la redistribution. Il faut coupler le fait de mettre un bouclier sanitaire et l'augmenter des tickets modérateurs, quelle que soit la forme que ça prend, forfait ou franchise.

Est-ce que ça ne peut pas avoir un effet secondaire ? On ne voit pas forcément de lien très clair entre la proportion du reste à charge et la croissance des plans de santé dans les pays de l'OCDE. Bien, sûr augmenter le reste à charge permet le passage de la comptabilité publique à la comptabilité privée. C'est mécanique. Mais est-ce qu'il n'y a pas le risque d'un mécanisme qu'on peut observer dans notre pays, où quand on bascule vers le privé le contrôle public sur la dépense s'amenuise. N'est-ce pas un risque ?

Je ne crois pas. D'abord, l'objectif est d'améliorer l'efficacité du système de santé lui-même. Ça n'a pas pour objectif d'avoir une influence sur la croissance des dépenses de santé. Il s'agit d'un transfert mécanique entre la Sécu d'un côté, les ménages de l'autre et les complémentaires. Les principales opposant au bouclier sanitaire sont les complémentaires. Au bout du compte, les ménages riches paieront plus et les complémentaires verront leur part diminuer ainsi que la Sécurité Sociale. Mais il s'agit plus d'un effet de transfert que d'un impact sur la dynamique elle-même des dépenses de santé. Je ne pense de toute façon pas que ça ait beaucoup d'impact sur la croissance des dépenses de santé, quand on fait des comparaisons entre pays.

Et donc cette réforme du bouclier sanitaire n'appelle pas une répartition des tâches différentes entre assurance publique et les complémentaires ?

Si, je le pense. La solution intermédiaire, ça consiste à se partager le marché. Ce qui est absurde aussi dans le système actuel, c'est qu'on ait deux assureurs qui fassent la même chose et qui accumulent leurs coûts de gestion. Un "Yalta" est de l'optique et du dentaire est nécessaire. Le reste relèvera de la Sécu avec un bouclier sanitaire.

Est-ce qu'il y a d'autres pistes qui seraient importantes à mobiliser ? Disons, à part le gros sujet des retraites. Je préfère le mettre de côté.

Il y a des économies à faire, c'est dans les collectivités locales. La croissance des dépenses et des effectifs dans les collectivités locale s'est stabilisée depuis une dizaine d'années. C'est le résultat de la suppression de 12 milliards de DGF sous François Hollande. L'État a resserré leurs

ressources, ce qui les a obligé à limiter la croissance de leurs dépenses. Pourquoi ne pas recommencer ?

Est-ce que la baisse de DGF est le bon outil pour faire ça ? C'est comme le rabot, c'est violent. Et en sachant que les municipalités sont celles qui font quand même l'investissement public.

Je n'aime pas cette distinction entre l'investissement et le fonctionnement. Il y a des investissements des collectivités locales qui sont inutiles. Il faut faire des économies dans les dépenses de fonctionnement des administrations publiques. L'État en a déjà fait. Et aujourd'hui, les dépenses qu'il faut augmenter, ce sont plutôt les dépenses d'État, régaliennes comme le militaire, l'éducation ou l'environnement. La culture, le sport, la voirie, les jardins, les parcs de jardins, ce n'est pas du régalien. C'est pourquoi il y a des choix à faire.

Par exemple, l'adaptation des bâtiments scolaires est du ressort des collectivités territoriales.

Il faut qu'elles choisissent. La frontière entre les communes et les intercommunalités est génératrice de beaucoup de dépenses. Cet exemple nous ramène à des questions de gouvernance. Qui décide ? Le rapport Ravignon montrait clairement que pour monter n'importe quel projet local, il fallait que cinq financeurs qui se mettent autour de la table, pendant des mois, coutant en coordination des centaines de millions. Le rapport chiffrait même cette perte de temps du cofinancement en milliards d'euros, rien qu'en temps. C'est de la responsabilité de l'État et de ses méthodes de gouvernance.

La répartition des tâches et la simplification du millefeuille sont des priorités.

Sur la gouvernance des dépenses publiques on peut noter qu'il y a de plus en plus de revues de dépenses. Notamment, l'IGF qui fait des revues de dépenses depuis maintenant 2023, chaque année. Comment on peut institutionaliser ces revues de dépenses pour qu'elles aient un impact sur la conduite de dépenses publiques. Quel est le rôle d'institution comme le HCFP ou des institutions similaires ?

Il y a certes la question de l'institution vis-à-vis des demandes politiques qui sont bougeantes. L'histoire des revues de dépense débute en mai 68 avec la création de la RCB. Il y a eu la circulaire Rocard, et ensuite la LOLF et sa justification au premier euro. Après, il y a eu les audits de Copé, la RGPP et Cap 2020. Le résultat n'est pas satisfaisant.

Est-ce par manque de volonté politique ? Pour avoir parlé, par exemple, avec des Allemands de ces questions-là, ils étaient impressionnés par le degré de connaissance des Français sur l'état de leur finance publique. Paradoxalement, on a beaucoup plus de problèmes de finance publique par rapport aux Allemands. C'est aussi le diagnostic d'un échec politique : nous ne contrôlons toujours pas nos dépenses.

Ce n'est pas seulement une question de courage politique. C'est aussi un problème de culture. C'est le village gaulois. L'idée hollandaise est éclairante : répartir les dépenses publiques en une dizaine de thèmes comme la défense, l'environnement, la santé, et réunir un groupe de travail pour chacun de ces thèmes avec des fonctionnaires, des experts afin de trouver des économies correspondant à 10% des dépenses sur votre champ. Le choix politique arrive ensuite. On n'a jamais osé dire que l'objectif de ces revues de dépenses, c'était de faire des économies. Par exemple dans la MAP de Hollande, le mot économie n'apparaissait même pas. Le but affiché était d'améliorer l'efficacité des dépenses publiques au bénéfice des usagers et des fonctionnaires. Mais il n'était pas du tout question de réaliser des économies. Il faudrait l'assumer à la hollandaise et adopter un mode de gouvernance à la hollandaise : avant chaque élection, le *Centraal planbureau* établit des projections macro sur lesquelles tout le monde se cale, et ensuite évaluent les programmes de chacun, les gains et les coûts des programmes de chacun. Pourquoi ne pas essayer ?

Est-ce que ça serait possible justement ? Parce qu'en Hollande, ils ont par exemple une prévision économique qui est indépendante.

Cela fonctionne parce que le *Centraal planbureau*, même si c'est une administration, a une tradition, une légitimité qui fait ça de manière en réalité totalement indépendante.

Ça renvoie à une recommandation que j'ai faite depuis deux ou trois ans dans le cadre de toutes les commissions d'enquête sur les erreurs de prévision de déficit. Il faut bien distinguer dans les prévisions de finances publiques les prévisions à court terme, à un an, pour l'année en cours et l'année suivante, et les prévisions à moyen terme, ce qu'on trouve dans les programmes de stabilité, loi de programmation. Un programme de stabilité est très simple à faire : d'abord un objectif politique de déficit public, quelle que soit sa justification. Par exemple arriver à 3% du PIB en 2029. Puis un taux de croissance à 1%. Et enfin une élasticité des prélèvements obligatoires au PIB égal à 1. Mais cela n'explique jamais la marche à suivre pour ajuster réellement les dépenses. Avoir un objectif politique de déficit public est important vis-à-vis de nos partenaires européens. Mais à côté il faut une prévision indépendante à politique inchangée

de l'évolution des finances publiques. Alors, aujourd'hui, il y en a plusieurs qui font ça comme le commissariat au plan. Mais ce n'est pas très satisfaisant. Il faut que cela soit institutionnalisé avec une prévision indépendante de macro et de finances publiques à un horizon de 5 ans qui nous permette de dire : “dans 5 ans, si on ne fait rien, le déficit sera de 6 points de PIB” et donc de trouver 3 points de PIB en économies ou en prélèvements obligatoire, pour cadrer le débat.

Et du côté des dépenses fiscales qui touchent les ménages ?

Une piste importante est celle du crédit d'impôt emploi à domicile. Il faudrait baisser le plafond. D'un point de vue redistributif, c'est plutôt défavorable à ceux qui l'utilisent le plus. Donc, ça a un effet redistributif.