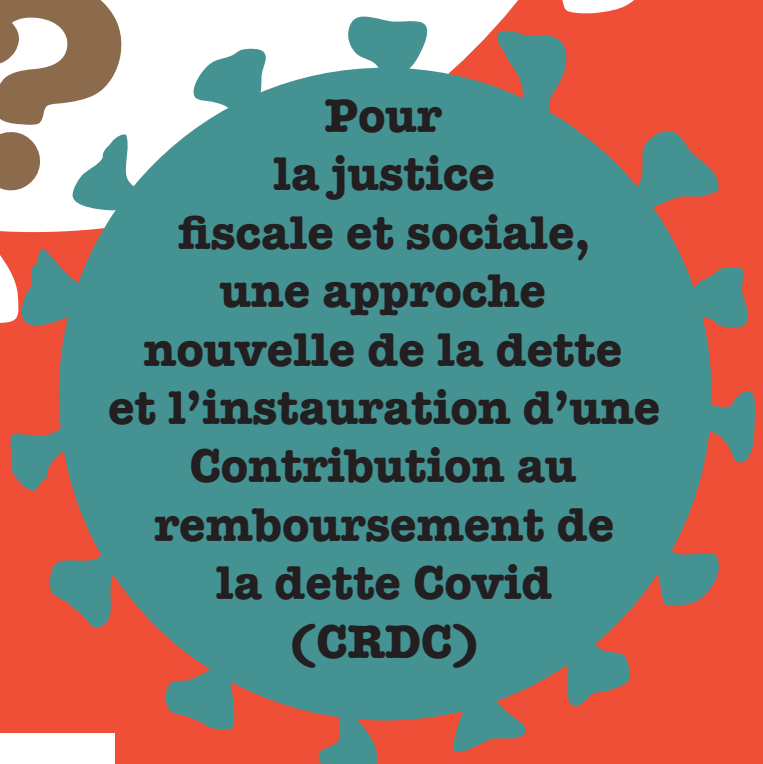




# Qui doit payer la « dette Covid » ?



**Pour  
la justice  
fiscale et sociale,  
une approche  
nouvelle de la dette  
et l'instauration d'une  
Contribution au  
remboursement de  
la dette Covid  
(CRDC)**

Le gouvernement a donné mandat à la commission Arthuis de proposer des mesures pour une « remise en ordre des finances publiques », afin de rembourser la dette Covid, sans augmenter les impôts, grâce à « une gestion plus rigoureuse des dépenses publiques » et des « réformes structurelles ». Le gouvernement n'a pas seulement fixé le cadre, il prépare le terrain à une austérité budgétaire qui pourrait être dévastatrice : le ministre chargé des Comptes publics, Olivier Dussopt, a ainsi déclaré que « 2021 marque la sortie du “quoi qu'il en coûte” » annoncé en mars 2020 par Emmanuel Macron.

Attac rejette la logique néolibérale de cette « remise en ordre » qui entraînera un retour à l'austérité budgétaire dont la crise sanitaire a démontré les effets tragiques sur les inégalités, sur l'hôpital public et notre système de santé.

Pour Attac, il existe des politiques alternatives face à la dette Covid, utilisant de manière complémentaire les leviers monétaire et fiscal pour développer les politiques publiques nécessaires à notre avenir.

**La baisse des taux d'intérêt orchestrée par la Banque centrale européenne (BCE) a permis de rendre soutenable à court terme la dette publique. Mais pour Attac, l'objectif doit être de réduire l'emprise des marchés financiers sur les politiques publiques par :**

- 1 Un audit citoyen sur la dette
- 2 Une restructuration et une annulation partielle de la dette détenue par la BCE en fonction d'objectifs écologiques
- 3 Le financement monétaire des dépenses publiques prioritaires
- 4 La réduction de la dette détenue par les créanciers étrangers

**En second lieu, Attac propose de mobiliser la politique fiscale en instaurant une « contribution pour le remboursement de la dette Covid » (CRDC). Cette dette est estimée à 234.8 milliards d'euros sur l'année 2020.**

La CRDC aura une double caractéristique : 1. Elle sera acquittée par les ménages et les entreprises ; 2. Elle exemptera les pauvres, les classes moyennes et les petites et moyennes entreprises (PME) qui ont payé un lourd tribut aux politiques de rigueur budgétaire et salariale depuis la crise de 2007-2008. Cette mesure fiscale s'inscrit en complément d'une gestion alternative de la dette, telle que nous la préconisons. Car la dette Covid, née des difficultés économiques mais également des aides publiques mises en œuvre, continuera de s'accroître, au moins au cours de l'année 2021. Sa structuration est complexe. Au surplus, une part est mutualisée au sein de l'Union européenne, l'autre demeure « nationale ». Il est par ailleurs tout à fait possible de gérer autrement la dette, de « cantonner » la dette Covid, d'en annuler une partie (la question se pose notamment sur la part de la dette mutualisée) et d'organiser autrement la fiscalité pour financer la part, actuelle ou à venir, qui ne serait pas annulée. Il s'agit également de proposer une alternative aux orientations fiscales du gouvernement et, ainsi, de jeter les bases d'une réforme fiscale d'ensemble.

# La dette publique ne doit pas être instrumentalisée

La crise du Covid-19 a provoqué une crise globale d'une rare ampleur.

Dans tous les pays, la récession économique et les dispositifs de relance font exploser les déficits et les dettes publics. En France, les mesures des pouvoirs publics ont entraîné une augmentation de la dette publique de 20 points de produit intérieur brut (PIB) en 2020.

Le gouvernement a nommé une commission sur «l'avenir des finances publiques», présidée par Jean Arthuis, ancien ministre des finances de Jacques Chirac. Son mandat est de faire des propositions sur la façon de rembourser la dette Covid, sans augmenter les impôts, grâce à «une gestion plus rigoureuse des dépenses publiques» et des «réformes structurelles».

Pour Attac, le mandat donné à cette commission indique clairement une volonté d'en rester aux politiques néolibérales, fondées sur l'austérité budgétaire, dont les effets dévastateurs sur le système de santé et sur les inégalités sont apparus clairement à l'occasion de la crise sanitaire et sociale causée par la pandémie.

Pour Attac, il existe des politiques alternatives aux choix néolibéraux permettant d'organiser une société solidaire, plus juste et cohérente avec les impératifs de la transition écologique.

Dans cette perspective, il est nécessaire de s'appuyer sur les leviers monétaires et fiscaux pour éviter de retourner au «monde d'avant».

Le retour à l'austérité budgétaire ne peut en aucune façon être justifié par le fardeau soit-disant excessif de la dette publique. Les 260 milliards d'euros levés par la France sur les marchés en 2020 l'ont été à des taux d'intérêt négatifs. Et le coût global de la dette publique n'a cessé de baisser depuis 2018 par suite de la baisse des taux d'intérêt orchestrée par la BCE : le montant des intérêts payé par l'État est passé de 35,2 milliards d'euros en 2019, à 31,7 milliards en 2020 et 27,2 milliards en 2021, selon les estimations.

Cette baisse de la charge de la dette devrait se poursuivre à court terme pour une raison simple : au fur et à mesure que de la dette ancienne, émise à des taux beaucoup plus élevés arrive à échéance, elle sera refinancée par des obligations affichant des rendements beaucoup plus bas. Étant donné la grande différence entre le taux d'intérêt moyen de la dette ancienne, et le taux de marché de la France, comme de la plupart des pays de la zone euro, il y a encore une grande marge de diminution de la charge d'intérêt.

La dette publique devrait continuer d'être soutenable, y compris dans l'hypothèse d'une hausse des taux d'intérêt, peu probable au demeurant, à un horizon rapproché. Car la principale raison d'un éventuel resserrement futur de la politique monétaire, entraînant une augmentation des taux d'intérêt, serait une reprise de l'inflation qui atténuerait en tout état de cause la hausse du taux d'intérêt réel de la dette publique.



# Pour une politique alternative de la dette publique

Pour Attac, la politique actuelle de taux bas de la BCE ne permet pas de sortir du piège de la dette et des politiques néolibérales. Les États restent à la merci des « investisseurs » (un euphémisme pour désigner de purs opérateurs financiers) internationaux qui n'hésitent pas à spéculer et à faire pression pour imposer aux gouvernements élus des politiques contraires à l'intérêt général. Attac a fait depuis longtemps des propositions pour échapper à l'emprise des marchés financiers :

- **Un audit permanent de la politique d'endettement et des sources de déficit public,**

comme l'a fait le Collectif pour l'audit citoyen de la dette (CAC)<sup>1</sup>. Par ailleurs, pour juger le caractère illégitime d'une partie de la dette, il est nécessaire de créer un comité européen d'audit de la dette, constitué par les pouvoirs publics et les organisations de la société civile, s'appuyant sur un audit citoyen des dettes publiques, doté du pouvoir de saisine.

- **La restructuration des dettes publiques,**

qui peut prendre plusieurs formes : un rééchelonnement de la dette (recul des échéances), une dispense de paiement des intérêts, et une annulation partielle ou totale de la dette. Cette procédure doit être réalisée dans l'intérêt du pays, contrairement à la décote (ou « haircut »<sup>2</sup>) imposée à la Grèce en 2012. Trois pays, l'Argentine en 2005, l'Équateur en 2007 et l'Islande en 2008 ont imposé avec succès une restructuration de leur dette qui leur a permis d'échapper à la tutelle de leurs créanciers. Dans le cas des pays de la zone euro,

l'annulation de la dette pourrait prendre la forme d'un effacement des dettes publiques détenues actuellement à hauteur de 25 % par la BCE, en contrepartie d'un engagement des États à investir les mêmes montants dans la reconstruction écologique<sup>3</sup>.

- **La nationalisation de la dette publique**

pour réduire la part détenue par les investisseurs étrangers qui est supérieure à 50 %, sur le modèle du Japon dont la dette publique (une des plus élevées parmi les pays riches) est détenue à plus de 80 % par les institutions financières nippones. Résultat qui a été obtenu en obligeant les investisseurs et les banques résidents à se porter acquéreurs de la dette émise par l'État.

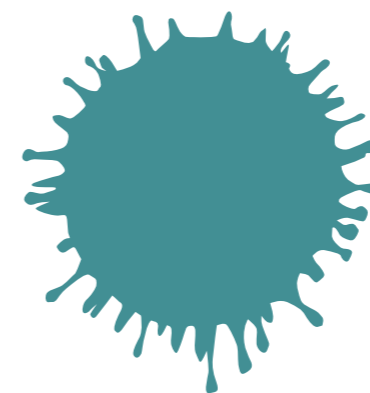
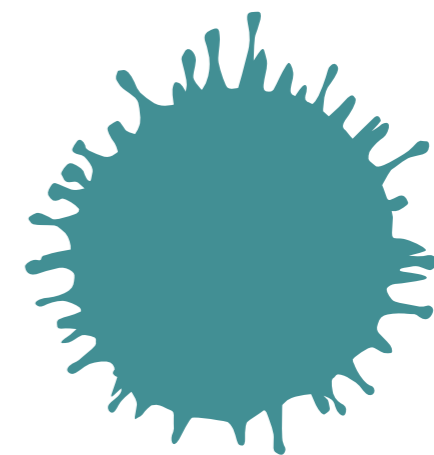
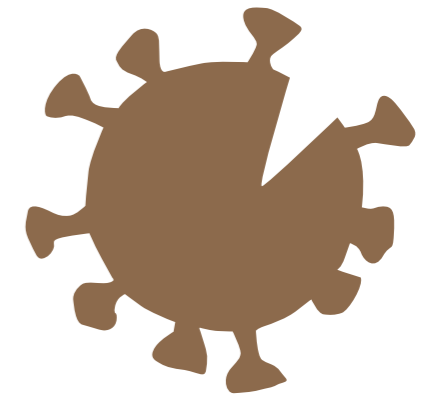
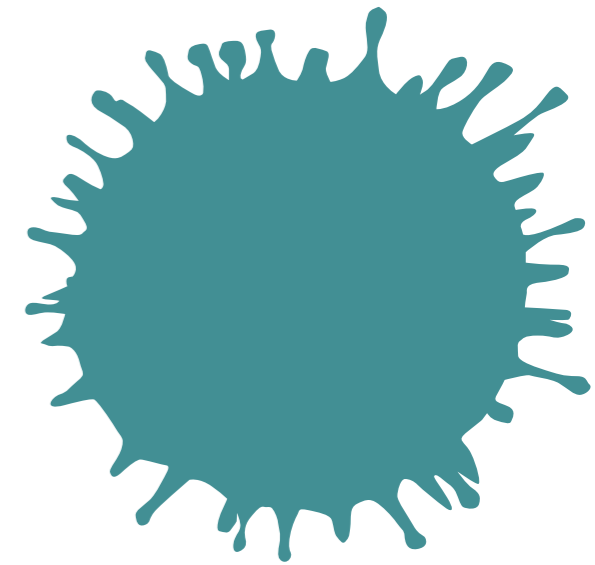
- **Le financement monétaire des dettes publiques par la BCE**

doit être la principale mesure, car elle a le double mérite d'assurer une mutualisation des dettes publiques à l'échelle de la zone euro, et de permettre une annulation des dettes<sup>4</sup>. La mesure la plus efficace se décompose en

trois étapes: **1.** L'achat des dettes publiques à l'émission par la BCE; **2.** Leur transformation en dette perpétuelle, non remboursable, et **3.** le reversement des intérêts perçus par la BCE aux États membres<sup>5</sup>. Cette mesure permet de supprimer la charge de la dette publique (intérêts et remboursements).

Face à une crise globale, une réorientation globale s'impose. Celle-ci doit donc actionner simultanément les leviers monétaires et fiscaux. À côté de la monnaie, les États doivent donc également mobiliser leur deuxième instrument souverain afin de financer les politiques publiques et réduire leur dette : la fiscalité, qui doit être utilisée dans sa triple fonction de financement des politiques publiques, de redistribution et d'incitation. Pour Attac, une réforme globale du système fiscal est nécessaire pour éliminer les sources majeures des déficits et de la dette publics : les cadeaux fiscaux aux ménages riches et aux multinationales, et l'évasion fiscale.

Attac a montré, dans un rapport « Rendez l'argent! », publié en 2017<sup>6</sup>, que les ressources fiscales annuelles ainsi dégagées pourraient être de l'ordre de 200 milliards d'euros, ce qui éliminerait une grande partie du déficit public et freinerait l'accumulation de la dette publique, tout en permettant le financement de politiques publiques prioritaires, concernant en particulier la transition écologique et sociale<sup>7</sup>.



1. Rapport du Collectif pour un audit citoyen de la dette publique, « Que faire de la dette ? Un audit de la dette publique en France », mai 2014. 2. Attac France, « En finance, qu'est-ce qu'un « haircut » ? », juillet 2020. 3. Appel signé par des économistes européens, « Annuler les dettes publiques détenues par la BCE pour reprendre en main notre destin », janvier 2021. 4. Attac France, « La monnaie au service de la société », avril 2020.

5. Ce reversement est déjà réalisé en grande partie par le versement de dividendes et de l'impôt sur les résultats par les banques centrales aux États membres. Ainsi, en 2018, la Banque de France a versé 5,6 milliards € à l'État français. 6. Attac France, « Rendez l'argent », 28 mars 2017. 7. Attac France, Toujours plus pour les riches, Manifeste pour une fiscalité juste, Les Liens qui Libèrent, 2017

# Mobiliser la fiscalité : Attac propose une CRDC

Le gouvernement a déclaré vouloir procéder à « une remise en ordre des finances publiques post-Covid » sans augmentation de l'impôt. C'est faux car il a décidé de prolonger la CRDS, Contribution pour le remboursement de la dette sociale, jusqu'en 2028 ou 2032, au-delà de l'échéance initialement prévue en 2024. Par cette décision, le gouvernement souhaite que le déficit social exceptionnel engendré par la crise du Covid soit financé par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) et donc que la CRDS soit maintenue pour financer les remboursements de la CADES. Attac est opposée à cette décision car la CRDS est un prélèvement régressif et inégalitaire, avec un taux unique de 0,5 % appliqué aux revenus (salariaux et sociaux) de tous les particuliers quel que soit leur niveau de revenu. Prolonger la CRDS est inacceptable car cela reviendrait à grever le pouvoir d'achat des ménages les plus modestes et à faire supporter le fardeau du remboursement de la dette Covid à ces derniers alors qu'ils ont été fortement touchés par la crise.

Pour Attac, il existe une politique fiscale alternative dont la priorité doit être la justice. Dans le contexte de la crise du Covid, Attac met en débat la proposition d'une « Contribution au remboursement de la dette Covid » (CRDC) qui pourrait être instaurée rapidement, et

qui donnerait la priorité à l'objectif de justice fiscale. La CRDS prélève 7,6 milliards d'euros (données : 2019) sur les particuliers. Sur la partie de l'assiette qui concerne les particuliers, seuls les plus riches y seraient assujettis, pour un rendement d'environ 8 milliards d'euros. Pour la partie concernant les entreprises, avec un prélèvement, même faible (de l'ordre de 1 %), sur le chiffre d'affaires des sociétés non financières et financières, il est possible de dégager un rendement de 10 milliards d'euros. Au final, la CRDC procurerait un meilleur rendement pour les finances publiques que la CRDS, elle serait également plus juste et pourrait ainsi s'y substituer

La CRDC poursuivrait plusieurs objectifs. Elle constituerait un premier pas rapide vers une réforme fiscale tout en apportant une réponse « fléchée » à un éventuel « cantonnement » de la dette Covid, avec l'objectif prioritaire d'empêcher l'austérité. Par ailleurs, en épargnant les pauvres, les classes moyennes et les PME, la CRDC exempte l'immense majorité des agents économiques, ceux qui ont payé un lourd tribut aux politiques de rigueur budgétaire et salariale depuis la crise de 2007-2008.

La CRDC étant destinée à rembourser tout ou partie de la dette Covid, il faut donc en définir

le périmètre et le montant (voir annexe). Nous retiendrons ici un montant de la « dette Covid » de 234,8 milliards d'euros pour 2020<sup>8</sup>. Il faut ajouter ce qui pourrait provenir des collectivités locales (si la crise nécessite des investissements non prévus) et les organismes divers d'administration centrale. Il faut aussi ajouter l'impact de cette crise sur l'année 2021 et les finances publiques futures.

## Comment organiser la CRDC ?

La CRDC s'appliquerait non seulement aux ménages mais également aux entreprises. Par ailleurs, par souci de justice fiscale (une très forte attente de la population), elle s'appliquerait aux agents économiques, ménages et entreprises, les plus aisés.

- S'agissant des entreprises, il est possible d'instaurer une contribution calculée sur le chiffre d'affaires qui ciblerait mécaniquement les grands groupes de sociétés, au-delà d'un seuil permettant d'exonérer les PME (50 millions d'euros semble un seuil adapté). Ceci permettrait par exemple de faire contribuer les grandes multinationales du numérique comme les GAFAM. Une réflexion peut enfin s'engager sur l'instauration d'un prélèvement sur le versement de dividendes. L'objectif est ici de mettre à contribution les entreprises qui profitent de la crise. La CRDC s'appliquerait ainsi à environ 6000 entreprises qui représentent en France environ 60 % de la valeur ajoutée totale des entreprises<sup>9</sup>.

- Pour les particuliers, il faut instaurer une contribution sur le patrimoine des plus aisés comme Attac<sup>10</sup> ou Thomas Piketty<sup>11</sup> l'ont proposé; voire, en complément, une taxe additionnelle au prélèvement forfaitaire unique sur les revenus financiers, dont Attac continue de réclamer la suppression pour imposer

l'ensemble des revenus au barème progressif de l'impôt sur le revenu. Le 1 % des foyers les plus riches, qui détient 16 % du patrimoine total des ménages<sup>12</sup>, serait concerné.

La CRDC présenterait deux différences fondamentales avec la CRDS, créée en 1996 afin de rembourser les dettes sociales. En premier lieu, la CRDC met à contribution les particuliers et les entreprises, tandis que la CRDS ne s'applique qu'aux particuliers. En second lieu, dans un souci de justice fiscale, la CRDC est une contribution progressive, épargnant les ménages les plus modestes, alors que la CRDS consiste en une taxe de 0,5 % sur les revenus des particuliers, riches comme pauvres (revenus du travail, pensions de retraites, indemnités chômage, pensions d'invalidité...). En l'état, le gouvernement souhaite que le déficit social exceptionnel engendré par la crise du Covid soit financé par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) et donc que la CRDS soit maintenue au-delà de l'échéance initialement prévue de 2024 pour financer les remboursements de la CADES. En d'autres termes, plutôt qu'une hausse d'impôt ou une contribution exceptionnelle des grandes fortunes et les grandes entreprises, le gouvernement veut faire payer tous les particuliers par un prélèvement proportionnel à assiette large.

Il est également possible de compléter la CRDC par des dispositifs supplémentaires qui jetteraient les bases d'une réforme fiscale plus large. En ce sens, la CRDC en serait le premier pas. Pour les entreprises, il est urgent de stopper la baisse du taux nominal de l'impôt sur les sociétés. En outre, il est possible de cibler des dépenses fiscales des grandes entreprises<sup>13</sup> en rehaussant, par exemple, les quotes-parts prélevées par l'État d'une part, sur la vente des plus-values à long terme, quasiment exonérées au titre

8. Ce chiffre est cohérent avec le montant, cité plus haut, de 260 milliards d'euros levés par France Trésor sur les marchés en 2020. 9. INSEE, Les entreprises en France, édition 2020. 10. Attac France, « Prélèver une contribution exceptionnelle sur le patrimoine des 1 % les plus riches », mai 2020. 11. Thomas Piketty, « Que faire de la dette Covid-19 ? », Le Monde, 10 octobre 2020. 12. INSEE, « 10 % des ménages détiennent près de la moitié du patrimoine total », décembre 2019. 13. Attac France, « Supprimer les niches fiscales inutiles et les exonérations anti-écologiques », avril 2020.

de la « niche Copé » (au coût de 7 milliards d'euros en 2019) et d'autre part, sur le versement de dividendes entre sociétés du même groupe et bénéficiant du régime mère-fille (au coût de 17,6 milliards d'euros en 2019). Pour les particuliers, on peut également envisager un complément sous la forme d'une taxe additionnelle aux droits de mutation, à titre onéreux et gratuit, au-delà d'un certain montant de transmission afin d'imposer la vente et la transmission de patrimoines importants.

### L'intérêt de la CRDC

Les principales pistes évoquées par le gouvernement pour trouver les 234,8 milliards d'euros de la dette Covid sont les « remèdes néolibéraux » traditionnels : la réduction des dépenses publiques et les « réformes structurelles » supposées améliorer l'efficacité de l'État et de l'économie. Ainsi, selon Bruno Le Maire, « l'État remboursera sa dette d'abord grâce au retour de la croissance, ensuite par une maîtrise de nos dépenses de fonctionnement et, enfin, par des réformes structurelles comme celle des retraites, qui doit être la priorité absolue »<sup>14</sup>. Cette conception du retour « à la normale » des finances publiques est inacceptable et totalement contre-productive. L'expérience passée montre ce que signifie le retour à la rigueur budgétaire : c'est la poursuite de la casse des services publics. La leçon de la crise du Covid-19, aggravée par la crise de l'hôpital public et du système de santé causée par la régulation budgétaire, n'aurait-elle pas été apprise ? Le retard de la France en matière d'éducation et de recherche, causé par une progression de l'insuffisance des moyens face à l'augmentation du nombre d'étudiant·es et aux défis technologiques actuels, sera-t-il encore aggravé ?

La proposition de CRDC présente un double avantage :

- En premier lieu, éviter la logique mortifère de la rigueur budgétaire totalement inadaptée au moment où la double crise sanitaire et écologique montre au contraire le besoin de politiques publiques ambitieuses pour garantir la santé des français et faire face à la crise climatique.
- En second lieu, la CRDC s'inscrit dans une logique de justice fiscale en faisant payer les contribuables les plus aisés en vertu du principe républicain « de chacun selon ses moyens ». Comme le montre le dernier rapport d'Oxfam<sup>15</sup>, tandis qu'un million de personnes seraient tombées dans la pauvreté en France en 2020, les milliardaires français ont vu leur fortune dépasser le niveau d'avant la crise : c'est à eux de rembourser la dette !

Pour mettre en place la CRDC, nous proposons la nomination d'une commission composée de citoyen·nes tiré·es au sort et d'élus·es garantissant la représentativité et la légitimité de ses membres, conditions loin d'être satisfaites par la composition de la commission Arthuis.

Plus largement, reste posée la question d'une véritable réforme fiscale et du renforcement de la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales, telle que préconisée par Attac<sup>16</sup>, au-delà de l'instauration d'une CRDC dont l'objectif est spécifique (rembourser une dette Covid qui serait cantonnée). Cette réforme nécessaire et urgente viserait à rendre le système fiscal dans son ensemble plus progressif, dans le but tout à la fois de réduire les inégalités, de neutraliser la fraude fiscale et les effets de la financiarisation de l'économie, de financer les besoins sociaux, environnementaux et économiques et de renforcer le consentement à l'impôt mis à mal par l'injustice fiscale.



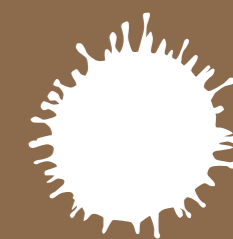
# Quel est le montant de la « dette Covid » ?

Pour évaluer le montant de la dette Covid, on analysera tout d'abord la part du montant des déficits publics provoquée par la crise au cours de l'année 2020. Le déficit public de l'État atteint 222,9 milliards d'euros en 2020 dans la 4<sup>ème</sup> loi de finances rectificative alors que le projet de loi de finances 2020 l'estimait à 93,1 milliards d'euros, soit une hausse de 129,8 milliards d'euros.

Il faut ajouter les déficits sociaux : le projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2020 estimait à 5,4 milliards d'euros le déficit des différentes branches de la Sécurité sociale. Avec la crise de la Covid-19, il devrait atteindre 49 milliards d'euros, soit une hausse de 43,6 milliards d'euros. Mais ce sont 136 milliards d'euros qui ont été transférés à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) dont 31 milliards provenant de déficits passés, 13 milliards de reprise de dette des hôpitaux (loi « Ma santé 2022 ») et 92 milliards d'euros de déficits futurs anticipés suite au Covid-19. On peut valablement retenir que 105 milliards d'euros sont directement liés à la crise Covid.

Au total, si l'on retient 43,6 milliards d'euros, ce sont 173,4 milliards d'euros de déficits provoqués par la crise qui seront constatés sur l'année 2020 pour l'État et la Sécurité sociale. Mais en retenant l'hypothèse, plus solide, des 105 milliards, ce sont 234,8 milliards d'euros qui constituent la dette Covid. Ceci est cohérent avec l'évolution de la dette publique, qui atteindrait 119,8 % du produit intérieur brut (PIB) en 2020 dans la 4<sup>ème</sup> loi de finances rectificative, le PIB étant lui-même affecté par la crise. Un niveau à comparer à celui estimé dans la loi de finances 2020, soit 98,7 %.

Ce montant est estimé à la date du 31 décembre 2020. Or, les effets de la crise se prolongeront en 2021 et probablement encore au-delà. Il faudra donc ajouter aux 234,8 milliards d'euros la part de la dette qui sera provoquée par la crise du Covid à l'avenir. En 2021, le déficit public atteindrait 8,5 % du PIB et la dette publique devrait atteindre 122,4%. Or, en 2021, les prévisions du projet de loi de finances pour 2020 faisait état d'un solde public de 1,8 % du PIB (1,5 % en 2022) et d'une dette public s'établissant à 98,6 % du PIB (97,7 % en 2022). Il est probable que la dette Covid connaisse une forte augmentation à l'avenir.



14. « Bruno Le Maire assure qu'il n'y aura pas de hausse d'impôt pour compenser les dépenses publiques », Le Figaro, 29 novembre 2020. 15. Oxfam France, « Le virus des inégalités », janvier 2021. 16. Attac France, « Des mesures de justice fiscale face à la crise du Coronavirus », mai 2020.

17. 4<sup>ème</sup> loi de finances rectificative pour 2020. 18. Loi de financement de la sécurité sociale pour 2020. 19. Rapport économique, social et financier, annexé au projet de loi de finances 2020.

Une note d'**Attac France**.

Rédaction : **Vincent Drezet et Dominique Plihon**.

Contributions et relectures : **Frédéric Lemaire, Franck Mithieux, Raphaël Pradeau**

«<https://france.attac.org/>»

