

Financement du programme

Éléments de stratégie budgétaire

En date du 14 avril 2017

CONTACT :

Pôle Programme :

arthur.keller@charlotte-marchandise.fr

Questions générales :

contact@charlotte-marchandise.fr

Réaliser un chiffrage précis d'un programme politique aussi transverse que le nôtre est un chantier à part entière qui impliquerait le travail de nombreux experts durant plusieurs mois.

Les conditions singulières de cette campagne ne nous ont pas permis de mettre en place le dispositif nécessaire à un chiffrage exhaustif.

Toutefois, certains ordres de grandeur sont clairs, en particulier ceux qui concernent les mesures demandant les investissements les plus importants et celles permettant d'augmenter le plus significativement le budget de l'État.

Nous présentons ici quelques-uns des chiffres clefs, ceux relatifs d'une part à la grande expérimentation du revenu universel et du partage de l'emploi, d'autre part au plan national de transition écologique, et surtout nous explicitons les principes fondamentaux et les plus importants leviers actionnables pour financer notre projet pour la France.

► Chiffrage et financement du revenu universel

Le livret thématique n° 6, « *Vers une politique socio-économique responsable pour un monde juste* » décrit l'expérimentation simultanée d'un revenu universel et du partage de l'emploi et précise son financement, qui est assuré :

- pour environ 50 %, par les crédits actuellement affectés aux allocations remplacées par le revenu universel : aides aux familles (hors aides spécifiques), RSA et retraite de base ;
- pour environ 25 %, par la réduction ou la suppression d'aides publiques : d'une part moins d'allocations chômage sont versées puisque le partage de l'emploi permet de remédier au chômage de masse, d'autre part les dépenses de maladie et d'accident du travail sont moindres car cette réforme a une incidence positive sur l'état de santé global de la population, notamment par l'amélioration des conditions de vie des plus démunis, par la diminution du stress d'ordre professionnel ou financier et par des facteurs d'épanouissement personnel (formation, reprise d'études, accomplissement dans le bénévolat,...).
- pour environ 5 %, par les économies sur le fonctionnement des services administratifs ;
- pour environ 20 %, par la fiscalité, sous forme de mesures détaillées dans le livret thématique n° 11, « *Une réforme fiscale pour plus d'équité et de progressivité* » et par la redirection d'aides publiques, telles que les aides publiques aux entreprises (hors CICE) et à diverses collectivités, qui n'ont plus de sens dans une société où l'emploi est partagé et où les régimes de retraite sont uniformisés.

Nous publions en *Annexe 1* les éléments de chiffrage et de financement issus des travaux détaillés de M. Patrick Colin de Verdière, que nous remercions pour l'expertise qu'il a accepté de nous apporter.

► Chiffrage et financement de la transition écologique

Un chiffrage complexe

Le chiffrage précis du coût de la transition écologique, pour lequel certains auteurs avancent la somme colossale de 2 000 milliards d'euros d'investissement d'ici à 2030 pour notre seul pays, représente une opération complexe demandant une expertise qu'il ne nous a pas été possible de mobiliser pendant le temps très court de cette campagne électorale.

En effet, cette partie du programme comporte plus de trois-cents mesures, qui peuvent :

- soit demander un simple coût limité de mise en place ;
- soit demander des investissements massifs (un véritable « plan Marshall » sur plusieurs années, voire plusieurs décennies, pour financer la transition énergétique par exemple) ;
- soit demander des coûts structurels réitérés chaque année ;
- soit constituer au contraire des économies budgétaires sur le moyen ou long terme.

Il convient aussi de se poser des questions plus complexes :

- en distinguant s'il s'agit de fonds publics ou privés et, dans le cas de fonds publics, en évaluant la part éventuelle de fonds privés qui pourrait y être agrégée pour couvrir la totalité de l'investissement ou du coût structurel ;
- en donnant une indication des gains pour le bien commun à long terme – c'est-à-dire à plus de vingt ans – que génère cette proposition ;
- en donnant une indication des pertes pour le bien commun à long terme – plus de vingt ans – qu'entraînerait l'absence de réformes dans un scénario de continuité (« *business as usual* »).

Il convient ensuite de noter la complexité d'un tel chiffrage car les modifications normatives ou les incitations de type bonus/malus ne représentent pas un investissement que l'État doit lui-même injecter dans l'économie : ce sont des fonds privés qui sont ainsi spontanément orientés vers la transition écologique. Il en va de même pour les systèmes d'aides qui portent un effet multiplicateur, comme le montre le principe du prêt à taux zéro avec garantie emprunteur : un organisme public prête à un particulier une somme donnée, et ce particulier peut lever la somme équivalente auprès d'une banque, celle-ci ayant la garantie de recouvrer ses fonds puisque l'État est garant du prêt. Au final, l'accumulation de ces principes permet d'envisager que, avec par exemple 100 milliards d'euros d'argent public réellement injecté dans l'économie (d'ici à 2030), l'investissement global de tous les acteurs se monte à plus de 1 000 milliards d'euros.

Enfin, certains investissements ne sont pas du ressort de l'État mais des collectivités locales, tels les investissements dans les transports en commun qui vont dans la direction naturelle de notre société où la prédominance du véhicule individuel est graduellement remise en cause. Or nous proposons de restituer aux collectivités locales les 15 milliards d'euros annuels qui leur ont été récemment supprimés, sous condition que ces sommes soient orientées vers des investissements concourant au financement de la transition écologique.

Nous publions en *Annexe 2* un projet de canevas de chiffrage proposé par M. Laurent Vincent, que nous remercions pour son travail précis sur le sujet.

Les principaux leviers de financement

Voici les principaux leviers à mettre en œuvre pour financer massivement cette transition écologique vers de nouveaux modes de produire, de consommer et de vivre.

Leviers financiers et normatifs (*ex ante*)

Un premier type de mesures et de normes a pour ambition de transformer les règles du jeu de la société marchande financiarisée, et permettent de prévenir et de contenir les désastres écologiques qui s'annoncent avant qu'ils ne se réalisent (*ex ante*). En modifiant les critères de rentabilité des entreprises, on les encourage à faire évoluer leurs modèles économiques pour rester compétitives.

- Avant tout, arrêter immédiatement les subventions aux énergies fossiles, pour réemployer cet argent public sur des programmes de diminution massive d'une part de la consommation d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre, d'autre part de la consommation de ressources non renouvelables et des pollutions environnementales.
- Mener une politique publique d'orientation des stratégies des institutions financières (banques, fonds d'investissement) pour désinvestir des industries du charbon, du gaz et du pétrole, conventionnels et non conventionnels, par des mesures fiscales incitatives et la mise en œuvre de normes comptables intégrant les risques écologiques et de soutenabilité dans les bilans des banques et investisseurs (traduction des externalités négatives et positives en éléments comptables – ce qui ne doit pas équivaloir à une monétarisation de la nature).
- Utiliser l'instrument de création monétaire au niveau des banques centrales, en l'orientant exclusivement vers l'économie réelle sur les projets industriels, d'innovation et d'initiative locale de diminution massive de la consommation d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre, de la consommation de ressources non renouvelables et des pollutions environnementales.
- Mener à Bruxelles un lobbying pour obtenir la coordination au niveau européen d'un signal prix carbone, dans un corridor pour monter progressivement de 30 €/Tco_{2eq} aujourd'hui à 100 €/Tco_{2eq} en 2040. Il s'agit d'assurer un prix plancher et un prix plafond à la tonne de CO₂ émise, les deux croissant dans le temps. L'encadrement planifié donne une visibilité aux entreprises, facilitant les investissements nécessaires pour s'adapter à une contrainte carbone croissante. Ainsi l'on contraint les sociétés à réduire leurs émissions sans les empêcher de financer leur transition.
- Inciter au développement de nouvelles normes comptables multilatérales dans les institutions financières et les entreprises, pour que l'évaluation des risques et des coûts environnementaux soit intégrée dans le bilan des banques, des entreprises et donc des produits marchands.
- Réviser les normes pour intégrer les effets positifs et négatifs sur l'environnement.

Leviers fiscaux (ex post)

Un autre type de mesure est nécessaire pour contraindre et faire payer les émissions polluantes (principe pollueur-payeur), en agissant par la fiscalité une fois le fait accompli (*ex post*) : cet impôt finance, dans un jeu à somme nulle, les productions et consommations « vertueuses » sur le plan environnemental :

- Instaurer sur l'ensemble des produits et services une taxe carbone fiscalement neutre, compensée par des incitations fiscales sur les projets à faible empreinte écologique. C'est un levier fiscal à destination des entreprises productrices de biens marchands.
- Arrêter totalement les aides directes et indirectes aux énergies fossiles.
- Augmenter la Contribution au service public de l'électricité (CSPE), qui permet de pénaliser la production d'électricité à partir de ressources fossiles et constitue un soutien vital aux productions d'électricité renouvelable.
- Ajuster les taxes sur le diesel à la même hauteur que l'essence.
- Augmenter la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE, ex TIPP).
- Mettre en place une taxe sur les véhicules les plus polluants, indexée sur les chevaux fiscaux.
- Supprimer les subventions aux agrocarburants industriels.
- Taxer le transport routier sur les axes où des options de transport ferroviaire ou fluvial existent.
- Pour le secteur aérien, supprimer l'exonération de TICPE pour les vols intérieurs, remplacer la TVA réduite du secteur (10 %) par la TVA classique à 20% ; supprimer les exemptions de taxes et les systèmes de subventions accordées aux compagnies par les aéroports régionaux ; rehausser la taxe carbone appliquée au secteur.

- Instituer une micro-taxe progressive en deux tranches sur toutes les transactions immobilières, applicable pendant vingt ans et spécifiquement destinée à la construction écologique et à la rénovation thermique dans le cadre de la politique de transition énergétique.
- Développer une fiscalité écologique fonctionnant selon le principe de bonus/malus :
 - Au niveau de l'offre : dans chaque filière de production, les entreprises aux pratiques les moins « vertueuses » sur les plans écologique et humain (selon des indicateurs adaptés) se verront appliquer un malus sur l'impôt sur les sociétés ; l'argent ainsi récolté alimentera une caisse, puis sera redistribué aux entreprises mettant en œuvre des pratiques durables, sous forme par exemple de Crédit Impôt Recherche fléchi sur des projets visant à améliorer la soutenabilité du secteur et de ses parties prenantes (avec des mécanismes de contrôle/sanction pour éviter le détournement des crédits).
C'est en quelque sorte une extension du cadre de la Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), où les critères s'étendent à toutes les dimensions de l'empreinte écologique, et avec une redistribution aux acteurs réalisant la plus nette diminution de leurs externalités négatives. Les entreprises les plus à la pointe sur ces plans auront même droit à des exonérations fiscales : une telle fiscalité incitative attirera sur le territoire français les sociétés les plus durables.
 - Au niveau de la demande : la TVA sera minorée sur les produits fabriqués en tenant compte des « nouveaux critères » listés p. 9 du rapport du *Collectif citoyen pour une démocratie durable* (<https://tinyurl.com/ccdd-300-mesures>) ; elle sera minorée voire nulle sur les échanges en monnaies locales et hors de la grande distribution, notamment en encourageant l'économie en circuits courts avec une aide au développement de monnaies locales ; elle sera majorée sur certains types de produits non indispensables et particulièrement mauvais en termes d'empreinte écologique.

Ces propositions s'accompagnent :

- d'un lobbying au niveau européen visant à faire évoluer les droits de douane à l'échelle communautaire afin de favoriser l'évolution saine des pratiques de production et d'assurer la compétitivité des entreprises installées sur le territoire européen ;
- de la création d'une agence issue de la société civile et indépendante de l'exécutif chargée :
 - de déterminer, filière par filière, les critères, objectifs et seuils pour l'attribution aux producteurs des bonus et des malus (avec une logique de corridor montrant l'évolution anticipée desdits bonus et malus, permettant aux producteurs d'anticiper sur l'évolution de leurs pratiques) ;
 - de gérer la caisse évoquée plus haut. Cette agence sera constituée de représentants des collectivités, des entreprises, d'experts, d'associations (associations environnementales et associations de consommateurs), de syndicats et de citoyens tirés au sort (cf. les modalités en p. 3 du livret thématique n° 1, « *Une politique éthique donnant du pouvoir aux citoyens* ») ;
- du développement d'un étiquetage écologique et social ambitieux, exigé pour tous les produits ;
- d'une interdiction progressive et *in fine* totale de la publicité sur la voie publique ;
- d'une diminution de la fiscalité sur le travail qui compense la nouvelle fiscalité écologique.

► Chiffrage et financement des autres mesures

Le chiffrage des principaux postes budgétaires

Parmi les postes budgétaires annuellement impactés par les autres mesures, notons :

- La Justice, afin d'améliorer les conditions de travail des agents et les lieux d'accueil du public, d'embaucher de nouveaux personnels, d'accélérer les procédures pour une justice plus efficace et de réformer le système pénitentiaire vers la réinsertion.
 - Voir le livret thématique n° 2, « *Un système judiciaire et exécutif basé sur la prévention et l'exemplarité* ».
 - Coût estimé : 3 milliards.

- Les forces de police et le renseignement, afin de permettre les recrutements et le renforcement des moyens qui leur sont alloués.
 - ▶ Voir le livret thématique n° 2, « *Un système judiciaire et exécutif basé sur la prévention et l'exemplarité* ».
 - ▶ Coût estimé : 2,5 milliards.
 - Le rétablissement des dotations aux collectivités locales, en établissant avec elles un contrat de modernisation et d'investissement pour les générations futures, c'est-à-dire, comme indiqué en page 3, des investissements concourant au financement de la transition écologique.
 - ▶ Voir le livret thématique n° 3, « *Restauration des collectivités locales et des services publics* ».
 - ▶ Coût estimé : 15 milliards.
 - Le développement des zones rurales et des banlieues, notamment par la mise en place des centres locaux dédiés au télétravail et la généralisation des outils numériques.
 - ▶ Voir le livret thématique n° 5, « *Vers un monde soutenable et résilient, adapté aux défis du XXI^e siècle* ».
 - ▶ Coût estimé : 2 milliards.
 - L'Éducation Nationale, pour ouvrir de nouvelles perspectives constructives et donner du pouvoir à des citoyens en mesure de contribuer à l'intérêt durable de tous et capables de s'adapter aux nouveaux défis et opportunités du XXI^e siècle.
 - ▶ Voir le livret thématique n° 15, « *Un système d'éducation et d'enseignement adapté à l'évolution du monde* ».
 - ▶ Coût estimé : 5 milliards.
 - La Santé, pour mettre en place une politique volontariste pour agir sur l'ensemble des déterminants de santé et faisant la part belle aux actions de prévention et de promotion de la santé.
 - ▶ Voir le livret thématique n° 16, « *Un système de santé remodelé et axé sur la prévention* ».
 - ▶ Coût estimé : 3 milliards.
 - La Culture et le sport, pour aider et encourager l'émergence d'une politique culturelle et sportive qui irrigue tous les territoires.
 - ▶ Voir les livrets thématiques n° 17, « *Une culture proche des citoyens, accessible à tous* » et n° 9, « *Emploi digne pour tous, fin de la précarité, des inégalités et des discriminations* ».
 - ▶ Coût estimé : 1 milliard.
 - La recherche et l'enseignement supérieur, pour retrouver notre rang dans le peloton de tête des nations industrialisées.
 - ▶ Voir le livret thématique n° 18, « *Une recherche dynamique, des innovations servant l'intérêt général* ».
 - ▶ Coût estimé : 5 milliards.
 - Les Outremer, enjeu stratégique et géopolitique majeur mal aimé de la République.
 - ▶ Voir le livret thématique n° 20 « *Développement et valorisation des Outre-mer* ».
 - ▶ Coût estimé : 1,5 milliard.
 - La nouvelle politique de paix sociale.
 - ▶ Voir le livret thématique n° 23, « *Politique civique de paix sociale, de mieux vivre ensemble et de sécurité* ».
 - ▶ Coût estimé : 1 milliard.
- ▶ Total des coûts des principaux postes : **39 milliards d'euros par an.**

Enfin, pour remédier à la crise du logement, un plan d'investissement de plusieurs dizaines de milliards d'euros pour doper la construction et remettre à niveau le parc existant, en vue de construire plusieurs centaines de milliers de logements sociaux et plus d'un millier de Pôles territoriaux de coopération économique (PTCE). Ce plan, complémentaire du plan de rénovation thermique permis par la micro-taxe sur les transactions immobilières décrite p. 5, sera adossé à une caisse d'amortissement à long terme sur le modèle de la CADES et à un redéploiement partiel du Fonds de réserve des retraites.

Les principaux leviers de financement

L'ensemble de ces mesures sera financé par différents moyens, dont les principaux sont les suivants. Ils sont évoqués, sauf indication contraire, dans le livret thématique n° 11, « *Une réforme fiscale pour plus d'équité et de progressivité* » :

- Une lutte renforcée contre la fraude fiscale, évaluée à un montant de l'ordre de 80 milliards d'euros par an, permettant de faire rentrer dans les caisses de l'État 30 % de ces sommes à court terme.
 - ▶ Gains estimés : 24 milliards.
 - Une lutte renforcée contre la fraude aux cotisations sociales (travail dissimulé dit « travail au noir » et autres infractions listées dans l'article L8211-1 du code du Travail), évaluée à un montant de l'ordre de 20 milliards d'euros par an, permettant de faire rentrer dans les caisses de l'État 25 % de ces sommes à court terme.
 - ▶ Gains estimés : 5 milliards.
 - L'allègement des cadeaux de l'État à des acteurs favorisés, notamment par la suppression de la majeure partie des niches et des exceptions fiscales (plus de 400 pour le seul IRPP).
 - ▶ Gains estimés en ce qui concerne la fiscalité des personnes privées : 4,5 milliards.
 - ▶ Gains estimés en ce qui concerne la fiscalité des entreprises : 5 milliards.
 - La diminution des dépenses de modernisation de notre force de dissuasion nucléaire.
 - ▶ Voir le livret thématique n° 22, « *Une approche humaniste des relations internationales* ».
 - ▶ Gains estimés : 1,5 milliards.
 - Un accroissement des taxes sur le tabac et sur l'alcool.
 - ▶ Gains directs estimés : 2 milliards sur le tabac et 0,7 milliard sur l'alcool (par augmentation de 20 % des droits d'accise).
 - ▶ Gains indirects estimés, permis par un tassement de la consommation : réduction de 2 % du coût social, soit 4,8 milliards.
 - ▶ Gains totaux estimés : 7,5 milliards.
 - Le retour du taux de TVA sur la restauration de 10 % à 20 %.
 - ▶ Gains estimés : 2,5 milliards.
- ▶ Total des gains des principales mesures : **50 milliards d'euros par an.**

Enfin, nous étudierons la proposition, faite par un panel d'économistes, d'émettre des euros-francs, monnaie fiscale nationale complémentaire à l'euro bancaire et permettant de financer les services publics, sous forme de bons du Trésor de faible dénomination – du montant des billets de banque courants – et de durée limitée mais renouvelable, maintenus à parité avec l'euro sans pour autant être convertibles sur les marchés des changes.

ANNEXE 1 : Détail du financement du revenu universel

Chiffrage aimablement communiqué par M. Patrick Colin de Verdière, dont les travaux ont été notre source d'inspiration primaire. Les sigles relatifs à la fiscalité sont explicités dans le livret thématique n° 11, « Une réforme fiscale pour plus d'équité et de progressivité ».

Postes de dépenses ou de recettes et taux de variation possibles suite à la réforme		Évolution possible avec la réforme en Md€
	Coût du RU = dépense nouvelle à assurer	495,6
	Prestations sociales supprimées, remplacées par le RU	
Pauvreté exclusion RSA		-16,8
Insertion professionnelle		-3,4
Prestations familiales		-48,4
Retraite de base		-182,7
Autres prestations retraites droit direct (retraites d'entreprises)		-3,6
	Réduction de coût de prestations sociales car besoins moindres	
Chômage (-30%)		-11,3
Aides au logement (-70%)		-17,7
Pensions versées directement par l'État (-50%)		-26,1
Maladie (-10%)		-18,4
Accidents du travail (-10%)		-12,2
Aides de l'État aux ménages (aides logement, handicap, solidarité, bourses...) (-70%)		-35,7
	Réduction ou suppression d'aides publiques	
Aides aux autres collectivités (retraites SNCF et RATP, contrats aidés...) (-50%)		-12,1
Aides directes aux entreprises (-100%) (hors CICE et autres crédits d'impôts)		-11,9
	Économies sur le fonctionnement des services administratifs	
Suppressions de régimes de protection sociale et modernisation (-60%)		-26,1
Économies sur la fonction publique d'État par simplification (-5% de la masse salariale totale de la fonction publique d'État)		-3,5
	Total des réductions de dépenses	-429,8
	Besoins en financement complémentaire pour le RU	-65,8
	Évolution des cotisations et contributions sociales sur un même volume horaire global	-67,6
	Augmentation recettes IGR / IRPP sur revenus d'activité	66,1
	Solde lié à réforme sans IGP	-67,2
	Augmentation recettes IGP / taxes foncières, ISF, IR et CSG sur revenus fonciers	68,3
	Solde après IGP	1,1

ANNEXE 2 : Grille de chiffrage de la transition écologique

Pour chaque mesure, il conviendra de s'interroger sur les aspects budgétaires suivants :

Mise en place initiale (en millions d'euros)						
investissement sur 15 ans		investissement sur 15 ans financé par			Coût évité sur 15 ans liés aux gaz à effet de serre, à la dégradation de la biosphère, aux crises sociales et au financement de la santé	Bilan net sur 15 ans, prenant en compte le coût public et le coût évité
Fonds public	Fonds privés	Création monétaire	Transfert des investissements des filières carbonées et celles générant chômage et précarité vers lutte contre le réchauffement, domaine social, financement de la santé			
			public	privé		

Montant annuel récurrent (en millions d'euros)				
Coût public annuel	Part privée hors impôts	Financé par		Bilan net annuel coût public, prenant en compte le coût public et le coût évité
		Coût public financé par l'impôt	Coût évité (gaz à effet de serre, dégradation de la biosphère, crises sociales et financement de la santé)	