



**HAL**  
open science

## La grande réforme fiscale, un mythe français

Henri Sterdyniak

► **To cite this version:**

Henri Sterdyniak. La grande réforme fiscale, un mythe français. Revue de l'OFCE, 2015, 139, pp.329 - 397. <10.3917/reof.139.0327>. <hal-01178112>

**HAL Id: hal-01178112**

**<https://sciencespo.hal.science/hal-01178112v1>**

Submitted on 17 Jul 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire HAL, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

# LA GRANDE RÉFORME FISCALE, UN MYTHE FRANÇAIS

**Henri Sterdyniak**

OFCE

---

La grande réforme fiscale est l'arlésienne du débat économique en France, souvent évoquée sans que son contenu et ses objectifs soient clairement explicités. Elle peut d'autant plus faire l'unanimité que chacun lui donne un contenu différent, entre réduire les impôts (ce qui suppose de réduire encore plus les dépenses publiques) et les rendre plus progressifs. La fiscalité française prélève 46 % du PIB ; les dépenses publiques primaires représentent 50 % du PIB potentiel. Ce haut niveau constitue un choix de société qu'il faut maintenir ; le système fiscal français est déjà fortement redistributif ; les revenus du capital sont taxés comme ceux du travail ; la France est l'un des rares pays où les inégalités de revenus ne se sont pas fortement accrues dans la période récente. L'article analyse, impôt par impôt, les réformes possibles et discute leur opportunité. Il montre, en particulier, qu'il est vain de remplacer des cotisations sociales employeurs par de la TVA ; qu'il est souhaitable mais délicat d'augmenter la fiscalité écologique. La fiscalité française doit rester familiale, la fusion IR-CSG n'est pas nécessaire, il faut repenser les dépenses fiscales et surtout supprimer tous les mécanismes permettant l'optimisation fiscale des ménages et des entreprises. La fusion PPE-RSA activité est délicate. Un éventuel choc de compétitivité (une forte réduction des cotisations et impôts des entreprises financée par une hausse de la CSG) ne doit être entrepris que dans un cadre européen.

*Mots clés* : réforme fiscale, fiscalité française.

---

De 2010 à 2014, les prélèvements obligatoires en France ont augmenté de 60 milliards d'euros (soit de 3 % du PIB). En termes de prélèvements obligatoires, la France se place au deuxième rang du monde, derrière le Danemark. Un consensus semble exister pour estimer que la fiscalité française est non seulement lourde, mais aussi injuste, compliquée et opaque. D'ailleurs le candidat François Hollande avait promis une grande réforme fiscale et nombreux sont ceux qui lui reprochent de ne pas l'avoir entreprise. À la suite des mouvements de protestation liés à la mise en place de l'écotaxe, et plus généralement de la hausse d'un sentiment de ras-le-bol fiscal, le Premier ministre, Jean-Marc Ayrault, avait lui-aussi annoncé, le 19 novembre 2013, qu'il mettait en chantier une grande réforme fiscale. En 2014, des mesures de baisses d'impôts ou de cotisations sociales ont été annoncées sans pour autant qu'elles prennent la forme d'une grande réforme fiscale ; leur contrepartie étant des baisses de dépenses publiques non précisées. Ainsi, la grande réforme fiscale est l'arlésienne du débat économique en France, souvent évoquée sans que son contenu et ses objectifs soient clairement explicités. Elle peut d'autant plus faire l'una-nimité que chacun lui donne un contenu différent.

La fiscalité a trois objectifs : financer les dépenses publiques et sociales, redistribuer les revenus, inciter les agents économiques à prendre les bonnes décisions. Pour les uns (voir par exemple, OCDE, 2013), il faut réduire ses ambitions dans ces trois domaines ; pour d'autres, il faut, au contraire, les renforcer.

Certains préconisent une forte réduction des impôts, qui serait susceptible de dynamiser l'économie française, en rendant la France plus compétitive, en incitant les entreprises à investir et à embaucher, les individus à travailler davantage, les ménages à épargner. Mais cette réduction suppose de diminuer encore plus les dépenses publiques alors que le gouvernement s'est déjà engagé à les baisser de 50 milliards d'euros d'ici 2017.

Certains veulent transférer la charge de la protection sociale des entreprises vers les ménages. Ainsi, le Medef réclame une baisse de 137 milliards de la fiscalité des entreprises. La France doit-elle s'engager dans la concurrence fiscale en Europe en baissant les

impôts des entreprises, en partie en transférant la charge aux ménages, en partie en réduisant les dépenses publiques et sociales ?

Certains préconisent de réduire les impôts portant sur les revenus du travail et du capital pour augmenter la taxation de la consommation, qui serait moins désincitatrice à l'activité, mais d'autres dénoncent le caractère injuste des impôts indirects qui frappent proportionnellement davantage les plus pauvres, qui consomment la quasi-totalité de leurs revenus.

D'autres proposent de répartir plus équitablement la charge fiscale entre revenus du travail et du capital, d'augmenter le caractère redistributif de la fiscalité, de taxer plus fortement les revenus et les patrimoines les plus élevés. Mais la France est déjà l'un des pays les plus redistributifs, qui taxe le plus les riches et les revenus du capital.

Certains proposent de faire la chasse aux niches fiscales et sociales, d'élargir les assiettes et de diminuer les taux. Mais, n'est-ce pas oublier le rôle incitatif de la fiscalité ? De nombreux dispositifs, même complexes, sont légitimes pour des raisons d'équité (comme le quotient familial), d'emploi (comme les exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires, les exonérations pour la garde des jeunes enfants), d'aide aux travailleurs pauvres (comme la PPE) ou d'incitation (comme l'exonération des dons aux œuvres, des cotisations syndicales, comme les crédits d'impôt pour la préservation de monuments historiques). Certes, il existe quelques revenus non-taxés comme certains revenus du capital (l'assurance-vie, les PEA), comme les plus-values non-réalisées (mais il est difficile d'imposer des gains potentiels), comme les loyers implicites (ceux dont bénéficient les personnes qui logent dans un appartement dont ils sont propriétaires, mais qui osera y toucher ?). Ceci requiert davantage un travail patient de démantèlement des niches – d'ailleurs bien engagé depuis quelques années – qu'une grande réforme.

Rendre notre fiscalité plus écologique est certes une ardente obligation ; mais avons-nous vraiment un double dividende en emplois et en écologie ou le gain écologique n'a-t-il pas un coût en emplois, en pouvoir d'achat, en compétitivité ? Peut-on augmenter notre fiscalité écologique sans un accord mondial, aujourd'hui peu probable ? Comment concilier le souci écologique et celui de recettes fiscales ? La taxation écologique est obligatoirement

compliquée si on veut éviter de (trop) frapper les agriculteurs, l'industrie, les plus pauvres, les régions périphériques, les rurbains, etc. C'est ce que montrent les exemples des échecs de la taxe carbone (en 2009) ou de l'écotaxe (en 2013).

Certes, il faut lutter contre l'évasion fiscale des plus riches et des grandes entreprises, mais cette lutte passe par une harmonisation fiscale européenne, qui n'est pas sans danger si elle oblige la France à s'aligner sur la moyenne européenne (en matière d'ISF ou d'IS ou d'IR). Comme pour toutes les questions européennes, il faudrait opposer à une harmonisation libérale diminuant les recettes publiques un projet basé sur le maintien et le développement du modèle social européen. Mais où est le champ démocratique dans lequel ces deux projets se confronteraient ?

Un projet miracle a ainsi resurgi : la fusion de l'IR et de la CSG (voir Landais, Saez, Piketty, 2111). Mais, là-aussi, ni les modalités, ni les objectifs de cette fusion ne sont précisés. L'objectif est-il de rendre notre système plus simple ou plus redistributif ? De le rendre plus juste envers les familles ou de favoriser l'autonomie des femmes ?

Aussi peut-on craindre que l'évocation de la réforme fiscale ne soit un leurre, masquant l'incapacité de s'attaquer aux problèmes effectifs de l'économie française : la difficulté à s'insérer dans la nouvelle division internationale du travail ; la croissance des inégalités de statuts et de revenus primaires provenant de la mondialisation et de la financiarisation de l'économie ; l'incapacité des pays développés, et surtout de la zone euro, à trouver une nouvelle dynamique de croissance après la crise financière ?

Le problème n'est sans doute pas tant la structure de la fiscalité, mais l'erreur de politique économique faite, au niveau de la zone euro, d'ajouter l'austérité budgétaire au choc dépressif induit par la crise financière et, au niveau français d'augmenter la fiscalité de 3 points de PIB depuis 2010 pour combler un déficit public induit uniquement par la récession.

Le système fiscal français prélève 46 % du PIB ; les dépenses publiques primaires représentent environ 50 % du PIB potentiel. Ce fort niveau de dépenses publiques et sociales constitue un choix de société qu'il faut maintenir. Le système fiscal français est déjà fortement redistributif ; la France est l'un des rares pays développés

où les inégalités de revenus ne se sont pas fortement accrues dans la période récente. Certes, certaines réformes sont nécessaires pour améliorer encore la redistributivité de l'impôt, pour le rendre plus transparent et plus acceptable socialement. Cependant, c'est au niveau même de la formation des revenus primaires que l'essentiel se joue. Il n'y a pas de réforme miracle : le système actuel, produit d'un long processus de compromis économique et social, sera difficile à améliorer.

## 1. Un choix social, le haut niveau des dépenses publiques

En 2013, la France arrivait au troisième rang des pays de l'OCDE pour le montant des dépenses publiques relativement au PIB (57 %), derrière la Finlande et le Danemark. Ce chiffre est temporairement gonflé par la dépression qui frappe la France : les dépenses publiques primaires (hors charges d'intérêt) représentent environ 50 % du PIB potentiel<sup>1</sup>.

Ce niveau correspond à un choix français (et même européen) d'une société mixte, un compromis entre socialisme et capitalisme, où une partie importante des besoins des ménages sont couverts de manière socialisée, soit par des prestations en nature (enseignement, santé, garde d'enfant), soit par des prestations en espèces, universelles (allocations familiales), d'assistance (minimum vieillesse, RSA) ou d'assurance sociale (retraites, chômage). Aucun parti politique, aucun mouvement social important ne remet vraiment ce choix en question. Aussi, les différentes réformes des retraites ont-elles écarté tout passage significatif à la capitalisation. Ainsi, la présidence Sarkozy a-t-elle introduit le RSA, qui étend encore la protection sociale.

Depuis 17 ans, le poids des dépenses publiques primaires a que légèrement augmenté en France (+2,8 points du PIB potentiel contre +0,7 point dans la zone euro) ; les dépenses publiques primaires en volume ont augmenté de 1,9 % par an, en moyenne, mais le PIB n'a crû lui que de 1,5 % l'an. Bilan qui contraste avec les fortes baisses enregistrées en Autriche, en Suède et en Allemagne (tableau 1). Mais plusieurs pays d'Europe ont connu de fortes

---

1. Le niveau du PIB correspondant à une situation conjoncturelle normale, pour autant qu'on sache l'estimer.

hausse (Belgique, Irlande, Royaume-Uni) ; c'est le cas aussi des États-Unis et du Japon. Les pays développés sont partagés entre deux tendances contradictoires : la croissance des besoins sociaux (en matière d'enseignement, de santé, de retraite) pousse à la hausse des dépenses publiques ; l'idéologie libérale pousse à la réduction de l'intervention de l'État et à la privatisation de certaines de ses fonctions. Mais les solutions privées, souvent plus coûteuses, augmentent les inégalités et nuisent à la cohésion sociale. Ainsi, globalement dans la zone euro, malgré les pressions de la Commission, la part des dépenses publiques a connu une certaine hausse durant ces 17 dernières années.

Tableau 1. Ratios des dépenses publiques sur le PIB

	Dépenses publiques en % du PIB	Dépenses primaires, en % du PIB potentiel	Dépenses publiques en % du PIB	Dépenses primaires, en % du PIB potentiel	Dépenses publiques en % de PIB	Dépenses primaires, en % du PIB potentiel	Variation 2013/1996
	2013		2007		1996		
Finlande	58,5	56,9	47,4	51,1	60,2	56,7	+0,2
Danemark	57,2	55,0	50,8	52,9	58,9	56,0	-1,0
France	57,0	53,3	52,6	51,9	54,5	50,5	+2,8
Belgique	54,7	52,7	48,2	45,7	52,4	43,6	+9,1
Suède	51,8	51,7	50,9	52,4	62,9	58,3	-6,6
Grèce	58,5	39,6	47,5	38,0	43,8	32,9	+6,7
Autriche	51,3	47,8	48,6	48,6	55,9	51,9	-4,1
Pays-Bas	49,7	46,4	45,2	45,7	49,4	44,4	+2,0
<b>Zone euro</b>	<b>49,8</b>	<b>45,7</b>	<b>46,0</b>	<b>44,9</b>	<b>50,5</b>	<b>45,0</b>	<b>+0,7</b>
Italie	50,6	43,3	47,6	44,3	52,2	41,4	+1,9
Royaume-Uni	49,8	43,3	43,4	43,6	41,4	38,2	+5,1
Allemagne	44,6	42,7	43,5	41,9	49,0	45,6	-2,9
Japon	43,1	42,3	35,8	36,9	36,3	35,6	+6,7
Irlande	42,9	42,2	36,7	32,7	39,2	33,9	+8,4
Portugal	48,7	41,9	44,4	42,3	42,4	38,2	+3,7
Espagne	44,8	39,8	39,2	39,6	43,2	37,9	+1,9
États-Unis	41,9	35,5	37,1	35,3	36,6	32,0	+3,5

Les chiffres de dépenses publiques relativement au PIB potentiel dépendent beaucoup de l'évaluation de l'écart de production, qui est particulièrement délicate pour les années 2007 et 2013. Nous avons repris ici les chiffres de l'OCDE. Selon nos évaluations propres, les ratios pour la France seraient de 49,3 % en 1996, 50,1 % en 2007 et en 2013 : la hausse ne serait que de 0,8 point.

Source : OCDE, *Perspectives économiques*, novembre 2013.

La France est un des pays où le taux de dépenses publiques est le plus fort. Outre ses fonctions régaliennes (armée, police, justice), l'État fournit des services gratuits aux ménages (éducation, soins médicaux) ; il finance les équipements collectifs, la recherche, la culture ; il verse des transferts sociaux importants (politique familiale, revenu minimum) et organise une couverture sociale importante (retraite, chômage). Le vieillissement de la population conduit à la hausse des prestations retraite et santé ; l'évolution technique incite à augmenter les dépenses d'éducation et de recherche : la montée des phénomènes d'exclusion rend nécessaire la hausse des prestations de solidarité ; la population demande plus d'équipements collectifs, plus de dépenses de sécurité. Il faut aider les entreprises innovantes comme les secteurs en difficulté. De fortes dépenses militaires comme de fortes dépenses d'aides aux pays en développement sont nécessaires pour jouer un rôle majeur à l'échelon international. Pour toutes ces raisons, il est difficile de résister à la hausse des dépenses publiques.

Le surcroît de dépenses de la France est particulièrement net dans le domaine de la protection sociale auquel elle consacre 4 points de PIB de plus que la moyenne de la zone euro (tableau 2). La France n'a pas effectué de choix entre les prestations de solidarité, les prestations d'assurance et les prestations universelles : elle fournit les trois. Elle a un système de santé en quasi-totalité public ; elle verse des allocations familiales, prend en charge les frais de garde comme l'aide aux mères qui renoncent à travailler pour garder un jeune enfant ; les allocations chômage sont relativement généreuses ; s'y ajoutent le RSA et les allocations logement ; enfin, elle verse un minimum vieillesse relativement généreux (compte tenu des allocations logement). Les retraites complémentaires sont publiques. Les dépenses publiques consacrées à l'éducation sont supérieures de 1 point à la moyenne, en raison d'une proportion de jeunes dans la population plus élevée et du faible niveau des dépenses privées d'éducation (tableau 2). Par contre, les dépenses de fonctionnement sont en France du même ordre de grandeur que dans les autres pays développés.

Aussi, toute baisse importante du taux de dépenses publiques passe-t-elle par une privatisation, sous une forme ou une autre, de dépenses profitant directement aux ménages. Soit celles-ci sont totalement privatisées, au détriment des plus pauvres ; soit elles

sont réservées aux plus pauvres, les autres devant s'adresser au marché. Le risque est d'aboutir (en matière de santé ou d'enseignement) à une société à trois vitesses, avec des prestations gratuites, mais de très mauvaise qualité pour les pauvres ; les prestations de plus haute qualité, payantes, étant réservées aux plus riches.

Tableau 2. Dépenses publiques par fonction en 2012

En % du PIB

	FRA	DEU	ITA	EUZ	GBR	SWE	USA
Administration	3,5	3,6	3,7	3,2	2,8	6,2	2,0
Intérêt	2,4	2,5	5,4	2,7	3,0	1,0	3,8
Dépense	1,9	1,1	1,4	1,3	2,4	1,4	4,2
Ordre public	1,8	1,6	1,9	1,8	2,4	1,4	2,2
Fonctionnement	9,6	8,8	12,4	9,0	10,6	10,0	12,2
Économie	3,7	3,4	3,4	4,3	2,8	4,4	2,2
Environnement	1,1	0,6	0,9	0,8	0,9	0,3	0,0
Logement	1,9	0,5	0,7	0,8	0,8	0,7	0,7
Culture	1,4	0,8	0,7	1,1	1,0	1,1	0,3
Santé	8,3	7,0	7,3	7,4	8,0	7,1	8,7
Éducation	6,1	4,3	4,2	5,0	6,1	6,8	6,3
Protection sociale	24,4	19,4	21,0	20,6	18,0	21,4	8,1
<b>Total</b>	<b>56,6</b>	<b>44,7</b>	<b>50,6</b>	<b>50,1</b>	<b>48,1</b>	<b>52,0</b>	<b>40,0</b>

Source : OCDE, Base de données.

Par ailleurs, les dépenses publiques ne sont pas une composante du PIB. De nombreuses dépenses publiques consistent en des transferts aux entreprises, en des transferts aux ménages, qui financent des dépenses privées de consommation, qui sont elles-mêmes satisfaites par des entreprises privées.

Beaucoup d'économistes, d'hommes politiques, de think-tank libéraux (Institut Montaigne, 2012) ou d'institutions internationales (OCDE, 2013) considèrent que la France doit s'engager dans une stratégie de recherche de compétitivité, passant par une forte baisse des prestations sociales permettant une baisse des cotisations sociales employeurs. Mais, cette stratégie pèserait sur le revenu des ménages qui devraient, par exemple, s'assurer auprès de mutuelles ou d'assurances privées pour leurs dépenses de santé. Cette réforme aboutirait à un système plus coûteux (comme le montre l'exemple des États-Unis) et inégalitaire (chaque famille paierait selon ses risques et non selon ses revenus). Il est préférable

de séparer les deux objectifs : d'un côté il faut gérer la protection sociale selon ses objectifs propres, de l'autre, la compétitivité doit être recherchée soit par la R&D, par l'innovation, soit en dernier recours, par une baisse des salaires (et des dividendes) versés par les entreprises. Rien ne justifie *a priori* que la compétitivité soit recherchée en priorité par la baisse des dépenses sociales.

Le gouvernement actuel s'est engagé à réduire de 50 milliards d'euros le montant des dépenses publiques (soit 4,5 % de leur montant). Cela rend nécessaire des réductions importantes dans les services publics et les dépenses sociales, réductions dangereuses pour la cohésion sociale, économiquement et socialement indésirables en période de demande insuffisante et de chômage de masse.

Jusqu'à présent, la France a maintenu un niveau élevé de protection sociale, qui fait que les inégalités de revenu et les taux de pauvreté sont plus bas que dans les pays méditerranéens ou anglo-saxons et qu'elles n'augmentent pas comme dans les pays scandinaves ou en Allemagne (tableau 3).

Tableau 3. Taux de pauvreté en Europe

	1997	2007	2013	Évolution 1997/2013
Allemagne	12	15,2	16,1	+4,1
Autriche	13	12,0	14,4	+1,4
Belgique	14	15,2	15,1	+1,1
France	15	13,1	13,7	-1,3
Pays-Bas	10	10,2	10,4	+0,4
Espagne	20	19,7	20,4	+0,4
Grèce	21	20,3	23,1	+2,1
Italie	19	19,9	19,1	+0,1
Portugal	22	18,1	18,7	-3,3
Danemark	10	11,7	12,3	+2,3
Finlande	8	13,0	11,7	+3,7
Suède	8	10,5	14,8	+6,8
Irlande	19	17,2	16,1	-2,9
Royaume-Uni	18	18,6	15,9	-2,1

Source : Eurostat. Seuil de pauvreté : 60 % du revenu médian.

En même temps, la France n'a pas échappé à la hausse des très hauts salaires et revenus. Ainsi, la part dans la masse salariale brute totale des 1 % les mieux rémunérés est-elle passée de 5,5 % en 1996-

1998 à 6,9 % en 2008 et reste à 6,6 % en 2010<sup>2</sup>. Ainsi, de 2004 à 2008, le nombre de foyers redevables de l'ISF a augmenté de 69 % ; la part des revenus déclarés des 0,1 % les plus riches est passée de 1,72 % à 2,03 % ; celle des 1 % les plus riches de 6,48 % à 7,07 %<sup>3</sup>.

Le rapport des revenus des déciles D10/D1 passe de 20,1 avant redistribution à 5,9 après (tableau 4). Le système français est fortement redistributif, principalement en raison des prestations sociales. Par contre, le rôle redistributif de la fiscalité est moins net, particulièrement pour les plus hauts revenus.

Tableau 4. Revenu primaire et revenu disponible en 2013

	Revenus avant redistribution	Taux de prestations sociales	Taux de prélèvement	Revenus après redistribution
D1	14,4	168,4	-4,3	41,6
Q1	26,6	61,1	-4,9	46,8
Q2	59,6	8,1	-6,9	66,1
Q3	82,8	3,4	-10,1	84,7
Q4	111,4	1,7	-12,7	108,7
Q5	219,6	0,6	-20,2	193,5
D10	289,8	0,5	-22,9	246,6
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>5,7</b>	<b>-14,4</b>	<b>100</b>

Source : INSEE, France, *Portrait social*, 2014.

## 2. Une fiscalité lourde et originale

En 2013, la France était au troisième rang des pays de l'OCDE en ce qui concerne le taux de prélèvements obligatoires (tableau 5), au même niveau que les pays du nord de l'Europe.

Comparée à celle de ses partenaires européens, (tableaux 6 à 8), la fiscalité française a quatre caractéristiques :

- la France a deux impôts sur le revenu (IR et CSG) dont le total est relativement faible. En sens inverse, la taxe d'habitation est relativement lourde ;
- les cotisations employeurs sont importantes ; les cotisations employés sont relativement basses ;

2. Selon *Emploi et salaires*, INSEE Références, 2013.

3. Selon, *Les revenus et le patrimoine des ménages*, INSEE Références, 2013.

- les impôts locaux sur les entreprises sont relativement lourds ;
- les impôts sur le capital sont relativement élevés alors que les impôts sur la consommation sont plutôt faibles.

Certes, il n'y a pas de raison de penser que l'alignement sur nos partenaires européens doit être la norme. Il est normal que les cotisations sociales soient fortes dans un pays où les prestations d'assurances sociales sont élevées. Le niveau élevé des cotisations employeurs est compensé par le niveau des salaires nets. Cependant, ces chiffres pourraient suggérer que la France devrait diminuer le niveau de ces dépenses publiques, augmenter le poids de l'impôt sur le revenu et de la TVA, diminuer celui des cotisations employeurs et les prélèvements sur le capital. Mais ce serait s'engager pleinement dans une stratégie de concurrence fiscale, dangereuse à l'échelle européenne. La France se doit de faire un choix politique et social : rester original (ce qui est dangereux pour une économie ouverte) ou s'aligner sur les autres pays.

Tableau 5. Les prélèvements obligatoires

En % du PIB	1990	2007	2013 (p)
Danemark	45,8	47,7	48,6
France	41,0	42,4	45,0
Belgique	41,2	42,4	44,6
Finlande	42,9	41,5	44,0
Suède	49,5	44,9	42,8
Italie	36,4	41,7	42,6
Autriche	39,4	40,5	42,5
Zone euro	36,5	38,3	39,3
Pays-Bas	40,4	36,3	37,3
Allemagne	34,8	34,9	36,7
Grèce	25,0	30,9	33,5
Portugal	26,5	31,3	33,4
Royaume-Uni	34,2	34,1	32,9
Espagne	31,6	36,4	32,6
États-Unis	25,6	26,9	30,1
Irlande	32,4	30,4	28,3
Japon	28,5	28,5	27,8

Source : OCDE (2014), *Statistiques des Recettes publiques*.

Tableau 6. Structure des recettes fiscales selon l'assiette des taxes en 2007\*

En % du PIB										
	DEU	AUT	BEL	ESP	FIN	FRA	GBR	IRL	ITA	
Impôts sur le revenu des ménages	9,0	9,4	12,2	7,4	13,0	7,5	4,9	8,8	11,1	
Impôts sur les sociétés	2,2	2,4	3,6	4,6	3,9	3,0	2,6	3,4	3,8	
Cotisations sociales employeurs et TS	6,3	9,3	8,3	8,9	8,7	12,2	5,1	3,3	8,9	
Cotisations sociales salariés-autres	6,9	7,6	5,3	3,2	3,2	5,1	6,6	1,6	4,1	
Impôts sur le patrimoine	0,9	0,6	2,3	3,0	1,1	3,5	1,4	2,5	2,1	
Impôts sur les biens et services	10,6	11,7	11,0	9,5	12,9	10,7	11,4	11,1	11,0	
Autres	0,0	0,3	0,0	0,2	0,0	1,5*	0,0	0,0	2,6**	
<b>Total</b>	<b>36,0</b>	<b>41,8</b>	<b>43,6</b>	<b>37,2</b>	<b>43,0</b>	<b>43,7</b>	<b>31,8</b>	<b>31,0</b>	<b>43,4</b>	
	NLD	PRT	DNK	SWE	GRB	EU15	JPN	USA		
Impôts sur le revenu des ménages	7,7	5,5	25,3	14,6	10,8	9,7	5,5	10,6		
Impôts sur les sociétés	3,2	3,7	3,6	3,8	3,4	3,2	4,8	3,1		
Cotisations sociales employeurs et TS	4,5	4,8	0,2	12,3	3,7	7,3	4,7	3,3		
Cotisations sociales salariés-autres	8,3	6,9	1,0	3,0	2,9	4,9	5,6	3,3		
Impôts sur le patrimoine	1,2	1,4	1,9	1,2	4,5	2,4	2,5	3,1		
Impôts sur les biens et services	11,2	13,7	16,3	12,9	10,5	10,9	5,1	4,7		
Autres	0,2	0,1	0,2	0,2	0,1	0,6	0,0	0,0		
<b>Total</b>	<b>38,7</b>	<b>32,5</b>	<b>48,9</b>	<b>47,4</b>	<b>36,0</b>	<b>39,4</b>	<b>28,3</b>	<b>27,9</b>		

\* Essentiellement la taxe professionnelle. \*\* Essentiellement l'IRAP.

Source : OCDE (2011), *Statistiques des recettes publiques*.

Tableau 7. La structure fiscale de l'Allemagne et de la France en 2012

En % du PIB		
	Allemagne	France
<b>Total</b>	<b>36,5</b>	<b>44,0</b>
Impôts sur le revenu des ménages	9,3	8,0 (2,9+5,1)*
Impôts sur les sociétés	1,8	2,5
Cotisations salariées	6,2	4,0
Cotisations employeurs	6,5	11,3
Autres cotisations sociales	1,2	1,3
Taxe sur les salaires	—	1,4
TVA et accises	10,4	10,8
Impôts locaux entreprises	—	1,1
Impôts sur le capital dont :	0,9	3,8
Taxe d'habitation		1,1
Fonciers ménages	0,2	0,8
Fonciers entreprises	0,3	0,6
Capital ménages	—	0,2
Successions/donations	0,2	0,5
Transactions	0,3	0,6

\* CSG – CRDS + IR.

Source : OCDE, *Statistiques des Recettes publiques*, 2014.

Tableau 8. Taux d'imposition implicite en 2012

	Travail	Consommation	Capital
Zone euro à 17	38,5	19,3	30,7
Allemagne	37,8	19,8	22,2
Belgique	42,8	21,1	35,5
Espagne	33,5	14,0	25,3
France	39,5	19,8	46,9
Irlande	28,7	21,9	13,0
Italie	42,8	17,7	37,0
Pays-Bas	38,5	24,5	13,7
Suède	38,6	26,5	30,6
Royaume-Uni	25,2	19,0	35,7

Source : Eurostat, *Taxation trends in the European Union*, 2014.

### 3. Les réformes récentes

L'histoire fiscale récente de la France est marquée par quatre épisodes (tableau 9) :

1) Le taux de prélèvement obligatoire baisse de 1,6 point de 1999 à 2002. C'est l'effet « cagnotte » de Lionel Jospin : la forte croissance réduit le déficit public, ce qui incite le gouvernement à réduire les impôts. Les mesures prises par le gouvernement Jospin représentent environ 35 milliards de baisse d'impôts, soit 2,3 % du PIB, répartis entre ménages (12 milliards), entreprises (12,5 milliards) et impôts indirects (10,5 milliards). Certaines représentent un retour à la normale après les hausses d'impôts de 1995-1997 qui avaient été prises pour permettre de respecter les critères de Maastricht (baisse de la TVA, du taux de l'IS). D'autres s'insèrent dans une politique d'emploi basée sur la baisse des cotisations employeurs et la suppression des trappes à inactivité (création de la prime à l'emploi, baisse de la taxe d'habitation). Certaines sont purement électoralistes et n'ont guère de justification économique (baisse de l'IR, suppression de la vignette auto). Du point de vue macroéconomique, cette politique fiscale a été très critiquée par la Commission européenne qui estimera qu'elle est responsable des forts déficits français en 2003-2004. Selon elle, c'est l'exemple de la politique pro-cyclique.

2) Les mesures prises en 2007 au début de la présidence Sarkozy, en particulier la loi TEPA (loi en faveur du travail, de l'emploi et du

pouvoir d'achat) induisaient des baisses d'impôt de l'ordre de 16 milliards en année pleine : exonération des heures supplémentaires et des intérêts d'emprunts immobiliers, réduction de l'ISF et des droits de successions, baisse de la taxe professionnelle, extension du Crédit Impôt-Recherche, etc. S'y ajouteront la baisse de la TVA dans la restauration (pour 2,4 milliards) et la réforme de la fiscalité locale des entreprises (pour 4,5 milliards).

3) Cependant, à partir de 2011, la France accepte la contrainte européenne de baisse du déficit public. De 2011 à 2013, les hausses d'impôts atteignent 60 milliards (3 % du PIB), le gouvernement Fillon supprime l'exonération des intérêts d'emprunts immobiliers, augmente le forfait social et la taxation des revenus du capital, crée une contribution sur les hauts revenus, durcit la législation de l'IR et de l'IS, suspend l'indexation du barème de l'IR sur les prix ; soit une hausse de la fiscalité de 30 milliards. Le bilan fiscal du quinquennat du Président Sarkozy illustre les difficultés d'une réforme libérale de la fiscalité française. L'objectif annoncé de forte réduction du taux de prélèvements obligatoires (4 points) n'a pas été atteint : celui-ci était de 42,1 % en 2007 ; il monte à 43,7 % en 2012.

À sa suite, François Hollande supprime l'exonération des heures supplémentaires, augmente l'impôt sur les successions, l'ISF et la taxation des revenus du capital, maintient la non-indexation du barème de l'IR, baisse le plafond du quotient familial, augmente le forfait social, les cotisations retraites et les cotisations des indépendants, durcit la législation de l'IS (taxation de 20 % des charges d'intérêt à l'IS, augmentation de la taxation des plus-values de cessions). S'y ajoute en 2014, une hausse de 12 milliards de la fiscalité des ménages (hausse de la TVA et des droits de mutation, nouvelle baisse du plafond du QF, imposition des cotisations complémentaires santé, des majorations familiales de retraites).

La crise financière a coûté à la France environ 8 % de son PIB, donc 4 points de PIB de recettes fiscales. Tant le gouvernement Fillon que le gouvernement Ayrault ont accepté de se plier aux diktats des marchés financiers et de la Commission et de rajouter un choc d'austérité fiscale à celui de la crise financière. Cette forte hausse, sans contrepartie en termes de dépenses, nuisible à l'activité, a nourri un sentiment de ras-le-bol fiscal. En sens inverse, elle a permis de supprimer certaines dépenses fiscales injustifiables et de taxer un peu plus les revenus du capital et les plus riches.

4) Un autre épisode s'ouvre en 2014. Sous l'effet d'une forte offensive du patronat qui se plaint d'une fiscalité abusive qui nuit à la compétitivité et à la capacité d'investir des entreprises, le gouvernement crée le CICE (Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi) et annonce un Pacte de responsabilité, la baisse du taux de l'IS, la suppression de la C3S, le tout représentant une baisse de 40 milliards. Face au sentiment de ras-le-bol fiscal, le gouvernement annonce aussi des baisses d'impôts pour les ménages comme la réduction des cotisations salariés pour les bas salaires (qui fut refusée par le Conseil constitutionnel) et la baisse de l'IR pour les revenus moyens-inférieurs (pour 5 milliards d'euros).

Tableau 9. Évolution du taux de prélèvements obligatoires

1999	43,6
2000	42,8
2001	42,5
2002	41,9
2003	41,8
2004	41,9
2005	42,5
2006	42,8
2007	42,1
2008	41,9
2009	41,0
2010	41,3
2011	42,6
2012	43,7
2013	44,7
2014 <sup>P*</sup>	44,7
2015 <sup>P*</sup>	44,6
2016 <sup>P*</sup>	44,5
2017 <sup>P*</sup>	44,4

\* Préviation.

Source : INSEE jusqu'en 2013 puis *Projet de loi de programmation des finances publiques 2014-2019*.

Le gouvernement s'est engagé à réduire de 50 milliards le déficit public et de 40 milliards la fiscalité des entreprises, de 2013 à 2017. Ces réductions seraient financées par une baisse de 50 milliards de dépenses publiques. Manquent donc 40 milliards ; le gouvernement français a renoncé à l'objectif de réduction rapide du déficit public.

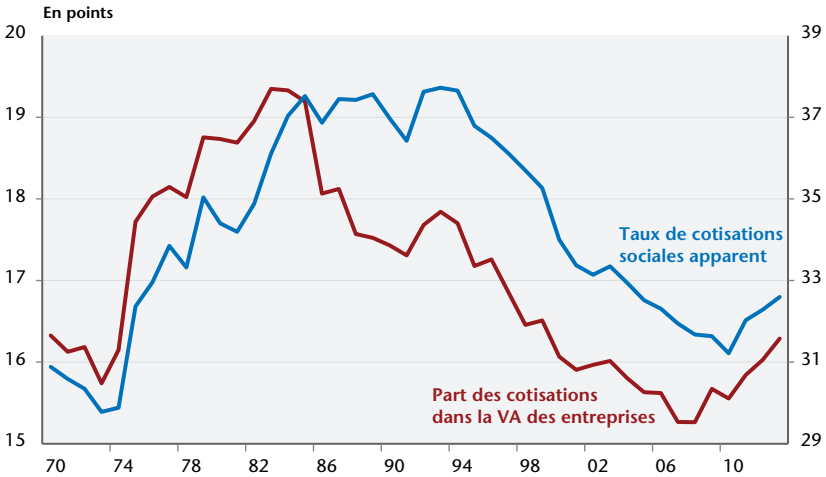
#### 4. La réforme du financement de la Sécurité sociale

Il existe trois arguments pour la réforme du financement de la protection sociale. Le premier est que le financement doit répondre à une logique économique et sociale, qui veut que les prestations d'assurances sociales (chômage, retraite) soient financées par des cotisations assises sur les salaires tandis que les prestations universelles ou d'assistance (maladie, famille, RSA) soient financées par l'impôt. Le deuxième est que le financement des prestations universelles doit éviter de nuire à l'emploi ; il doit donc porter soit au niveau des entreprises, sur l'ensemble des facteurs de production : travail, capital et énergie ; soit au niveau des ménages, sur l'ensemble de leurs revenus. Le troisième, plus circonstanciel, est que les entreprises françaises ont besoin d'un choc de compétitivité-prix, que la France ne peut pas dévaluer, qu'il faut donc réduire le coût du travail par une baisse des cotisations employeurs. Mais il faut, en contrepartie, dégager une ressource garantie à la protection sociale.

La France est le pays du monde où les cotisations sociales sont les plus fortes. Ceci s'explique par l'importance du système de protection sociale : le salarié français n'a pas à s'assurer pour sa retraite et sa santé ; il reçoit des prestations famille et chômage relativement généreuses. Son salaire net peut être plus faible, ce qui compense le surcoût salarial induit par les cotisations sociales. Depuis 1984, du fait des exonérations, la part des cotisations sociales employeurs dans la valeur ajoutée a diminué assez nettement, passant de 19,8 % en 1984 à 15,8 % en 2007 (graphique 1) de sorte qu'on ne peut guère les accuser d'être responsables des pertes de compétitivité de l'économie française.

Au niveau du salaire médian, le taux de cotisations sociales est 44 % pour les employeurs et 21,7 % pour les employés (y compris la CSG). La France a la particularité de prélever des cotisations de Sécurité sociale sans plafond et de réduire les charges sociales sur les bas salaires (sans baisse des droits à la Sécurité sociale). Ainsi, les salaires inférieurs à 1,6 fois le SMIC bénéficient d'une réduction des cotisations patronales qui atteint 28 points au niveau du SMIC. Par ailleurs, les travailleurs à bas salaires reçoivent le RSA (Revenu de solidarité active) ou la PPE (Prime pour l'emploi). Ce système est donc très progressif et difficile à réformer, sans réduire son caractère redistributif.

Graphique 1. Part et taux des cotisations sociales employeurs dans la valeur ajoutée des sociétés



La réforme devrait distinguer nettement les prestations d'assurances sociales (retraite, chômage, prestations maladie de remplacement) où les cotisations, liées au salariat, ouvrent des droits. Ces cotisations doivent rester proportionnelles aux salaires si on veut que les prestations le restent. Il n'est pas possible de faire financer par l'impôt des prestations plus élevées pour ceux qui ont touché des salaires plus élevés. Ces vraies cotisations représentent 38,5 points. Elles ne devraient pas figurer dans les prélèvements obligatoires dont le taux devrait être baissé de 15,4 points, de 44,5 à environ 29 points. Les éventuelles futures hausses (en matière de retraite) devraient être financées par la hausse des cotisations salariés de sorte que le choix social des salariés – cotisation/niveau des retraites/durée requise – soit transparent et ne pèse pas sur la compétitivité. Actuellement, les cotisations salariés financent exclusivement des prestations d'assurances sociales. Il ne serait pas pertinent de les réduire. Le projet d'une baisse de cotisations salariés sur les bas salaires (annoncé par François Hollande le 31 mars 2014) n'avait aucune logique économique et aurait compliqué encore la fiche de paie. Heureusement, le Conseil constitutionnel a censuré ce projet en déclarant que ces régimes devraient continuer d'être contributifs : le droit de recevoir une prestation dépend des cotisations payées.

Par contre, les prestations universelles (maladie, famille) ou de solidarité devraient être financées par l'impôt. Actuellement, elles sont financées par des cotisations sociales employeurs (sans plafond), par la CSG et par des prélèvements sociaux sur les revenus du capital des ménages. On considérait jadis que les entreprises bénéficiaient fortement de l'existence des prestations familiales (en particulier du financement de la garde d'enfants) et maladie, qui leur assurait une main-d'œuvre disponible et en bonne santé, de sorte qu'il n'était pas illégitime qu'elles puissent contribuer à la protection sociale universelle. Les préoccupations de compétitivité des entreprises et de coût salarial amènent à oublier cet argument. Toute augmentation future en matière de dépenses de santé devrait être financée par un impôt sur le revenu des ménages comme la CSG. Là aussi, cela n'affectera pas la compétitivité des entreprises.

Le problème latent est donc : que faire des actuelles cotisations employeurs, maladie et famille (soit 17,45 points). Cinq projets sont sur la table. Les deux premières (CSVA ou taxation écologique) n'amélioreraient pas la compétitivité des entreprises mais favoriseraient l'emploi par effet de substitution. La troisième (hausse de la CSG compensée par une hausse des salaires bruts) serait une clarification sociale, sans impact économique. Les deux dernières (hausse de la CSG sans compensation, TVA) supposent une baisse des revenus des ménages pour améliorer la compétitivité ou la rentabilité des entreprises françaises.

#### **4.1. Les exonérations de cotisations sociales**

Faute de réforme globale, la solution retenue depuis 1993 a été celle de l'extension des exonérations de cotisations sociales. En 2014, 71 dispositifs existent pour un coût total de 28 milliards (tableau 10). C'est devenu la grande arme de la politique de l'emploi. Ces exonérations s'appuient sur la théorie selon laquelle c'est le coût du travail qui explique le niveau du chômage, en particulier au niveau du SMIC. En sens inverse, elles fragilisent le financement de la protection sociale dont les ressources propres diminuent ; elles tendent à dévaloriser le travail (voir Friot, 1999).

Les entreprises bénéficient d'une réduction de cotisations sociales sur les bas salaires, de 28 points (sur 44 points) pour les travailleurs au salaire minimum, réduction qui décroît linéairement jusqu'à

1,6 fois le SMIC. Ceci réduit de 18,6 % le coût du salaire minimum. De plus, les travailleurs au salaire minimum perçoivent une prime pour l'emploi (de 7,7 % du SMIC net) pour creuser l'écart entre le salaire minimum et le RSA. Le coût *ex ante* des allègements de cotisations sociales était de l'ordre de 20,7 milliards d'euros en 2013. L'impact de ces allègements reste controversé (voir, Sterdyniak, 2007) ; la DARES l'évalue à environ 800 000 emplois supplémentaires (soit 26 000 euros par emploi, ce qui est élevé quand le coût pour une entreprise d'un travailleur rémunéré au SMIC est de 24 540 euros, avant réduction des cotisations sociales). Le coût *ex post* serait nettement plus faible – 10 milliards – puisque ces emplois rapportent 12 milliards en cotisations et économies de prestations chômage. Selon l'étude de Heyer et Plane (2013), l'effet serait de 500 000 emplois supplémentaires (dont 110 000 par substitution capital/travail, 230 000 par effet d'assiette, 80 000 par effet relance de la demande et 80 000 par effet compétitivité). L'effet se réduit à 330 000 (250 000) emplois si la mesure est financée *ex post* par une hausse des impôts (une baisse des dépenses publiques).

Tableau 10. Les exonérations de cotisations sociales en 2014

En milliards d'euros		
	Compensées	Non-compensées
Bas salaires	20 700	
Heures supplémentaires	510	
Publics spécifiques	1 140	1 740
Zones géographiques	1 410	
Emplois à domicile	180	1 770
Autres secteurs	630	150
<b>Total</b>	<b>24 570</b>	<b>3 660</b>

Source : PLFSS (2015).

Cibler les baisses de cotisations sur les bas salaires a trois justifications. La première est que le SMIC serait trop élevé en France et serait responsable du chômage des travailleurs non-qualifiés alors que les travailleurs diplômés sont proches du plein emploi. Une explication peut être qu'en situation de chômage de masse, les entreprises ont le choix et peuvent préférer embaucher des salariés surdiplômés, qui, eux-mêmes, se sont résignés à candidater sur des emplois ne correspondant pas à leurs diplômes. Certes, les non-qualifiés ont un taux de chômage plus fort et un taux d'emploi plus

faible que les diplômés mais, malgré l'existence du SMIC, l'écart en France n'est guère plus grand qu'ailleurs (tableau 11) et, malgré la politique d'exonérations sur les bas salaires, il ne s'est pas plus réduit que dans les autres pays (tableau 12). La deuxième justification est un pur effet d'assiette : il coûte moins cher de réduire le coût du travail pour les bas salaires que pour des salaires plus élevés. Mais les emplois créés ne sont pas les mêmes, les exonérations bas salaires encouragent la création d'emplois de mauvaise qualité.

**Tableau 11. Taux de chômage par niveau d'éducation (2012)**

	Primaire	Tertiaire	Écart
Espagne	31,2	14,0	17,2
Allemagne	12,8	2,4	10,4
États-Unis	14,3	4,6	9,7
Belgique	12,1	3,4	8,7
France	13,8	5,1	8,7
OCDE	13,4	5,0	8,4
Suède	12,3	4,0	8,3
Finlande	11,6	3,9	7,7
Royaume-Uni	10,5	3,6	6,9
Italie	12,2	6,4	5,8
Autriche	7,7	2,1	5,6
Pays-Bas	9,6	4,7	4,9
Danemark	6,6	3,0	3,6

Source : OCDE (2014) : *Perspectives de l'emploi*.

**Tableau 12. Différence entre les taux d'emploi des diplômés du supérieur et des non-diplômés**

	1994	2012	Évolution
Allemagne	34,4	30,4	-4,0
États-Unis	34,0	27,2	-6,8
Belgique	34,0	37,0	+ 3,0
Autriche	32,8	31,4	-1,4
Italie	32,7	27,8	-4,9
Pays-Bas	30,6	25,4	-5,2
Royaume-Uni	30,3	27,3	-3,0
France	29,4	28,9	-0,5
Espagne	28,5	28,0	-0,5
Danemark	28,4	25,0	-3,4
Finlande	28,3	29,2	+ 0,9
Suède	20,5	24,7	+ 4,2

Source : OCDE (2014) : *Perspectives de l'emploi*.

La troisième justification est que l'élasticité de l'offre d'emploi au coût du travail serait plus forte pour les bas salaires que pour les salaires élevés. Ainsi, l'étude de Heyer et Plane (2013) fait l'hypothèse que cette élasticité va de 0,9 au niveau du SMIC à 0,2 pour les hauts salaires. Selon Brunel *et al.*, (2013) cette élasticité est 0,75 au niveau du SMIC et 0,25 au-dessus de 1,6 SMIC. Tant que cette élasticité est inférieure à 1, cette politique est plus coûteuse que la création directe d'emplois publics (voir, Sterdyniak, 2012b). Mais, ces estimations n'ont aucun fondement empirique récent sur données françaises. Cahuc et Carcillo (2014) trouvent une élasticité de 2 au niveau du SMIC, mais ils généralisent un épisode très particulier lorsque, pendant la crise de 2008-2009, une réduction temporaire de cotisations sociales avait permis à des petites entreprises de limiter leurs licenciements.

Cette stratégie présente trois défauts : elle profite plus aux services qu'à l'industrie (où les bas salaires sont moins nombreux) ; elle encourage les entreprises à créer une catégorie spécifique de personnel au SMIC, sans perspective de promotion, souvent en utilisant la sous-traitance ; elle favorise les entreprises à bas salaires au détriment des entreprises qui font des efforts pour promouvoir leur personnel.

Un célibataire rémunéré au SMIC coûte 1 671 euros à son entreprise (pour 35 heures de travail) ; il verse 540 euros de cotisations, chômage ou retraite, représentant des salaires différés ; il reçoit un transfert net de 140 euros (PPE + allocation logement – CSG – IR – cotisations maladie et famille) ; son revenu disponible est de 1 271 euros. Il ne supporte donc aucune charge fiscale ; son assurance maladie lui est offerte. Le niveau de vie assuré aux travailleurs au SMIC est dissocié du coût de leur travail.

Mais ces exonérations fragilisent le financement de la Sécurité sociale. L'allègement des cotisations employeurs et le RSA créent une catégorie de salariés mal payés, dont les hausses de salaires sont très coûteuses pour l'employeur et peu rentables pour le salarié. Une hausse de 100 euros du salaire d'un travailleur au SMIC coûte 165 euros à l'entreprise et rapporte 40 euros au salarié. Les entreprises sont donc incitées à créer des emplois non-qualifiés spécifiques, sans possibilité d'évolution, coincés dans une trappe à bas salaires. La réduction des cotisations sur les bas salaires ne favorise pas l'emploi de travailleurs qualifiés qui connaissent eux aussi

un certain chômage. Les emplois créés ne correspondent pas à la qualification croissante des jeunes. Il faudra, un jour, changer de dispositif. En sens inverse, la persistance d'une masse importante de travailleurs non-qualifiés et le refus social de faire baisser le niveau de vie des travailleurs pauvres ne permettent guère de prendre le risque de le supprimer ou de l'alléger actuellement.

La réduction actuelle des cotisations sociales au niveau du SMIC (28 points) est supérieure aux cotisations employeurs, maladie et famille (17,45 points), de sorte qu'elle complique et paralyse toute nouvelle réforme. Il est difficile de réformer les cotisations employeurs sans augmenter le coût relatif du travail des non-qualifiés.

#### 4.2. La contribution sociale sur la valeur ajoutée

La réduction des cotisations sociales employeurs pourrait être compensée par une hausse de l'imposition du profit des entreprises. On renoncerait au gain de compétitivité pour privilégier la substitution de l'emploi au capital. La suppression de l'ensemble des cotisations employeurs, famille et maladie (17,45 points soit 96 milliards d'euros, net des exonérations de cotisations bas salaires) nécessiterait la création d'une Contribution sociale sur la valeur ajoutée<sup>4</sup> (CSVA) de 8,3 % : 32 milliards d'euros pèseraient sur le capital au lieu de peser sur le travail (tableau 13).

**Tableau 13. Changement d'assiette des cotisations sociales**

En milliards d'euros, chiffres 2013

	Avant réforme	Après réforme
Salaires bruts	612	612
Cotisations employeurs	196	100
CSVA sur salaires		64
EBE	352	352
CSVA sur EBE		32
VA (prix des facteurs)	1 160	1 160

Source : Calculs de l'auteur.

Cette mesure ne modifierait pas la rentabilité des entreprises à court terme, la taxation accrue du capital serait compensée par la

4. Rappelons qu'il s'agit d'une « vraie valeur ajoutée », donc sans déductibilité de l'investissement.

moindre taxation du travail ; la charge totale des entreprises ne serait pas affectée. À moyen terme, les entreprises réagiraient en utilisant davantage de travail (à salaire réel fixe, mais dont le coût global serait plus faible) et moins de capital (dont le coût global serait plus élevé mais à taux de profit après impôt inchangé). Le coût global, obtenu en additionnant le coût du travail et le coût du capital, ne serait pas modifié. *A priori*, les prix ne devraient pas augmenter.

Par contre, la réforme aurait cinq conséquences :

- le coût relatif travail/capital serait réduit, ce qui inciterait les entreprises à utiliser moins de machines et plus de main-d'œuvre ;
- le coût absolu du travail serait abaissé, ce qui favoriserait les activités de services ;
- les ménages seraient incités à se tourner vers des produits à fort contenu en emplois dont le prix relatif diminuerait au détriment des produits à fort contenu en capital ;
- un transfert serait réalisé des entreprises fortement capitalistiques ou bénéficiaires vers les entreprises utilisant beaucoup de travail. Le financement de la protection sociale serait réparti plus équitablement selon les branches, alors qu'actuellement il pèse massivement sur les branches à fort ratio masse salariale/valeur ajoutée ;
- au niveau macroéconomique, la hausse de la consommation (induite par la hausse de l'emploi) compenserait la baisse de l'investissement (induite par le moindre besoin de capital).

Sur le plan théorique, les débats de 1987-1988 comme ceux de 2006-2007 ont montré que cette mesure n'avait de sens que si on considère que la France est durablement dans un régime de chômage keynésien. Dans un modèle où le taux de chômage de long terme est égal à un taux de chômage d'équilibre, la mesure, par définition, ne peut créer d'emplois et se traduit par moins de capital et de production.

Supposons que l'élasticité de substitution entre le capital et le travail soit de  $\sigma$  ; soit  $w$ , le taux de salaire réel,  $\pi$  le taux de profit (après impôt),  $t$  le taux de cotisations employeurs,  $\theta$  le taux de la taxe sur l'EBE,  $n$ , l'emploi,  $k$  le capital,

La contrainte de production s'écrit :

$$y = \alpha \cdot n + (1 - \alpha) \cdot k$$

Le choix de la technique de production donne :

$$k = n + \sigma \cdot (w + t - \pi - \theta)$$

La contrainte d'épuisement du produit est :

$$y = \alpha \cdot (w + t + n) + (1 - \alpha) \cdot (\pi + \theta + k)$$

La contrainte de stabilité des ressources de la Sécurité sociale est :

$$0 = \alpha \cdot t + (1 - \alpha) \cdot \theta$$

Supposons que l'on baisse les cotisations employeurs en taxant en compensation l'EBE, le taux de profit, déterminé par le marché mondial du capital, restant fixe.

En situation classique, l'emploi est une fonction croissante du salaire réel, avec une élasticité  $l$  :  $n = n_0 + l \cdot w$ . Mais la mesure ne permet pas d'augmenter le salaire réel. L'emploi ne varie pas. *Ex post*, le capital diminue de  $k = \alpha \cdot \sigma \cdot t / (1 - \alpha)$ , la production diminue de  $y = -\sigma \cdot t$ .

En situation keynésienne, le salaire réel est fixe, la production est déterminée par la demande, l'emploi augmente de  $n = -\sigma \cdot t$  ; le capital diminue de  $k = \alpha \cdot \sigma \cdot t / (1 - \alpha)$ . Il y a substitution travail/capital à production fixe.

La réforme diminue de 11,2 % le coût relatif travail/capital. Si l'élasticité de substitution capital/travail est unitaire, la réforme devrait se traduire par une hausse de 3,15 % de l'emploi, soit 600 000 créations de poste pour l'ensemble de l'économie marchande. Comme la substitution capital/travail est lente, la technique de production ne se modifiant qu'au moment de la mise en place du capital nouveau, l'effet total ne serait obtenu qu'au bout d'une plusieurs années. Les simulations réalisées avec le modèle trimestriel de l'OFCE (voir Timbeau *et al.*, 2007) aboutissaient à un nombre d'emplois créés plus faible (227 000 pour 17,45 points), puisque l'élasticité de substitution était supposée valoir 0,45.

Selon certains économistes (voir Malinvaud, 1998, Groupe de travail, 2006), ce transfert nuirait aux capacités des entreprises à innover et à se moderniser. Toutefois, une modernisation consistant à substituer du capital au travail est nuisible en situation de chômage de masse. Des entreprises peuvent être innovantes en

employant beaucoup de travailleurs extrêmement qualifiés plutôt qu'en utilisant beaucoup de capital.

La mesure serait nuisible aux entreprises à fort profit et favoriserait les entreprises de profit faible ou nul. Ce peut être considéré comme dangereux pour le dynamisme économique. En sens inverse, certaines entreprises peuvent avoir des profits élevés parce qu'elles exploitent des rentes ; d'autres peuvent être en difficulté parce qu'elles utilisent beaucoup de travailleurs et sont concurrencées par la production des pays à bas salaires : il est alors normal de les aider.

Toutefois, se pose une question de transition : la mesure nuit à des techniques et à des entreprises existantes pour favoriser de nouvelles entreprises ou de nouvelles techniques. Le problème est atténué si les entreprises favorisées existent et s'il ne s'agit que d'empêcher leur disparition.

La mesure fournirait un avantage de compétitivité à la France pour les secteurs employant beaucoup de main-d'œuvre et une perte pour les secteurs capitalistiques. Le risque est que le premier effet joue peu (en raison des écarts de coût de main-d'œuvre entre la France et les pays émergents) et que le second joue beaucoup (en raison de la concurrence des autres pays européens).

Les études effectuées en 2006 (Voir Groupe de travail, 2006) ont montré que le transfert CSE/CVA serait neutre pour les entreprises innovantes (celles qui bénéficient du crédit Recherche). Il nuirait aux secteurs Énergie (la charge augmenterait de 1,3 % du montant des salaires), Activités financières (+0,9 %), Activités immobilières (+0,5 %) et aux IAA (+0,2 %). Les gagnants seraient les secteurs Services aux entreprises (-0,3 %), Biens d'équipement (-0,25 %), Construction (-0,25 %), Automobile (-0,2 %). Les grandes entreprises seraient perdantes ; les petites gagnantes. Les gagnantes représenteraient 69 % des entreprises, 50 % de la VA, 54 % des exportations.

En 2006, un argument contre cette réforme avait été qu'elle nécessiterait la création d'un nouveau prélèvement, avec une nouvelle assiette, la valeur ajoutée, ce qui aurait un coût en termes de surcroît de déclarations de la part des entreprises et de contrôle de la part des administrations (COE, CAS, 2006). Cependant, la création de la CVAE, pour remplacer en partie la taxe profession-

nelle, crédibilise fortement la proposition : il suffit de la faire monter en puissance de 1,5 % à 9,8 %, de 12 à 110 milliards. Le débat de 2007 avait écarté cette mesure en la jugeant trop risquée, en jugeant aussi que ralentir la substitution capital/travail n'allait pas dans le bon sens.

### 4.3. La taxation écologique

Les exigences d'économie d'énergie et de réduction des émissions de gaz à effet de serre rendent nécessaires d'instaurer des taxes écologiques. En situation de chômage de masse, on peut penser que toute hausse de la fiscalité écologique doit être compensée par une baisse des cotisations employeurs. L'avantage est que globalement la charge supportée par les entreprises n'augmente pas, donc *a priori* leurs prix ; la compétitivité globale des entreprises n'est pas affectée ; mais celles-ci sont incitées à utiliser plus de travail et à polluer moins. Ces dispositifs s'inscrivent dans la logique du « double dividende » : les écotaxes auraient la double vertu d'inciter à réduire les usages de produits polluants et de permettre, grâce aux recettes ainsi perçues, d'alléger les prélèvements pesant sur le coût du travail. En 2013, en France, la fiscalité environnementale ne représentait que 1,8 % du PIB, contre 2,3 % dans la zone euro (mais 3,9 % au Danemark, 3,8 % en Slovénie et 3,6 % aux Pays-Bas).

L'association d'une écotaxe et d'un allègement de cotisations sociales employeurs peut engendrer, à coût budgétaire nul, une réduction de la pollution et une baisse du chômage. Ceci est d'autant plus probable que le pays est initialement en situation de sous-emploi. Par contre, les recettes des écotaxes sont d'autant plus importantes que la demande des produits taxés est peu élastique au prix. Il existe une contradiction entre la préoccupation écologique (une taxation forte et ciblée peut être si dissuasive que son rendement *ex post* est faible) et la préoccupation fiscale : la taxe doit être rentable pour dégager des marges de manœuvre afin de diminuer fortement les cotisations employeurs. Le risque du point de vue des ressources de la Sécurité sociale est de perdre une assiette relativement assurée contre une assiette vouée à diminuer. Ce serait par exemple le cas si on remplaçait des points de CSE par une fiscalité dissuasive sur le diesel.

En matière d'écotaxe, deux stratégies sont possibles :

1. La hausse de l'écotaxe peut être compensée par une subvention à la production (ou à la consommation) de chaque type de produits (principe du bonus-malus) ; on subventionne les produits verts et on taxe les produits polluants. Elle peut aussi être compensée par une subvention à chaque producteur (ou consommateur) en fonction de sa consommation passée de produits polluants. Cette stratégie a l'avantage de ne pas léser directement les secteurs polluants ; mais elle est délicate à mettre en œuvre : elle suppose une connaissance fine des processus de production. Comment traiter les nouvelles entreprises ? Comment intégrer en permanence les progrès techniques ? Si les entreprises productrices sont incitées à modifier leurs techniques de production, les ménages ne sont pas dissuadés de consommer les produits dont la production est source de pollution. Les ménages peuvent choisir des voitures moins polluantes (au lieu de renoncer à utiliser des voitures).
2. Elle peut être compensée au niveau de l'ensemble des entreprises par une réduction de cotisations sociales. Ceci frappe directement les entreprises polluantes dont le coût moyen de production augmente ; la hausse de leurs prix détourne les ménages des produits à production polluante ; cette stratégie ne demande pas d'analyse microéconomique pour être mise en œuvre et permet de subventionner l'emploi, et donc de favoriser les entreprises qui utilisent beaucoup de main-d'œuvre et peu d'énergie. Par contre, elle frappe particulièrement le secteur industriel.

Une réforme fiscale modifiant de façon importante la structure des coûts des entreprises nécessite des restructurations coûteuses : certaines activités ne sont plus rentables et doivent donc être abandonnées ; d'autres le deviennent mais demandent de nouveaux investissements. Il n'est pas certain de dégager beaucoup de ressources financières.

L'échec de la taxe climat-énergie peut rendre pessimiste : pour que la réforme passe, une partie du produit de la taxe doit être détournée pour aider les ménages pauvres victimes de la hausse du prix du carburant et du chauffage comme pour subventionner les économies d'énergie (BTP, transports). Au bilan, les prix risquent d'augmenter et la compétitivité se dégrader. Il faudrait introduire

un indice des prix hors taxation énergétique et demander aux ménages (à l'exception des plus pauvres) d'accepter une baisse de revenu pour financer les économies d'énergie et l'aide aux plus pauvres.

Dans tous les cas, une telle réforme devrait être coordonnée à l'échelle européenne, voire mondiale, pour éviter que les pays pauvres ou émergents deviennent une terre d'accueil pour les entreprises polluantes tandis que d'autres ne pourraient mettre en œuvre les mesures nécessaires de peur d'une fuite de certaines industries. Mais les pays pauvres et émergents ne sont disposés à accepter un accord que si celui-ci est dissymétrique : une partie des gains de la taxe prélevée dans les pays développés doit être utilisée pour aider les pays pauvres à faire les efforts nécessaires (adoption de techniques de production moins polluantes). Le produit de la taxe ne peut être utilisé pour réduire les cotisations employeurs.

Certains ont proposé de compenser l'écotaxe par une taxation des produits importés en provenance des pays qui n'appliqueraient pas cette taxe. Par exemple, si les pays européens faisaient payer à leurs entreprises une taxe de 100 euros par tonne de CO<sub>2</sub> émise, ils appliqueraient la même taxe aux produits importés, défalquée de la taxe déjà subie éventuellement. Ceci serait justifié devant l'OMC par l'argument de la nécessité écologique et par celui du traitement similaire du producteur national et étranger. Toutefois, ce projet semble irréaliste : il faudrait être capable de calculer, produit par produit, la quantité de CO<sub>2</sub> émise. De plus, la question de la compétitivité sur les marchés extérieurs ne serait pas résolue, sauf si on rembourse l'écotaxe à l'exportation. Enfin, l'OMC peut-elle accepter ce projet ? Pourquoi ne pas appliquer la même problématique aux cotisations sociales : protéger notre système social en taxant les produits des pays qui n'ont pas assez de protection sociale ?

La piste la plus prometteuse pour notre compétitivité serait une écotaxe dont le produit servirait à réduire les cotisations sociales employeurs et qui nous permettrait de taxer les produits importés provenant de pays qui n'appliquent pas d'écotaxe. On aurait ainsi un triple dividende. Mais, l'OMC sera-t-elle dupe ?

Là encore, la mesure n'est efficace qu'en situation de chômage keynésien. Reprenons le même modèle, supposons que l'élasticité de substitution entre le travail et l'énergie soit de  $\sigma$  ; soit  $w$ , le taux

de salaire réel,  $\pi$  le prix de l'énergie,  $t$  le taux de cotisations employeurs,  $\theta$  le taux de la taxe sur l'énergie,  $n$ , l'emploi,  $e$  la consommation d'énergie.

La contrainte de production s'écrit :

$$y = \alpha \cdot n + (1 - \alpha) \cdot e$$

Le choix de la technique de production donne :

$$e = n + \sigma \cdot (w + t - \pi - \theta)$$

La contrainte d'épuisement du produit est :

$$y = \alpha \cdot (w + t + n) + (1 - \alpha) \cdot (\pi + \theta + e)$$

La contrainte de stabilité des ressources de la Sécurité sociale est :

$$0 = \alpha \cdot t + (1 - \alpha) \cdot \theta$$

Supposons que l'on baisse les cotisations employeurs en augmentant en compensation la taxe sur l'énergie, l'objectif étant d'obtenir une baisse  $\eta$  de la consommation d'énergie.

En situation keynésienne, le salaire réel est fixe, la production est déterminée par la demande, la taxe sur l'énergie doit être de :

$$\theta = \eta / \alpha, \text{ l'emploi augmente de } n = \alpha \cdot \eta / (1 - \alpha)$$

Il y a bien substitution travail/énergie à production fixe.

En situation classique, l'emploi est une fonction croissante du salaire réel :  $n = n_0 + l \cdot w$ . Mais la mesure ne permet pas d'augmenter le salaire réel. L'emploi ne varie pas. *Ex post*, la production diminue de  $y = -(1 - \alpha) \cdot \eta$  pour une taxe de,  $\theta = \eta / (\alpha \sigma)$ . L'effet écologique est bien obtenu, mais pas l'effet emploi.

#### 4.4. La hausse de la CSG

La réforme la plus cohérente serait de considérer que les prestations famille et santé ne concernent que les ménages et devraient être financées par un prélèvement sur les seuls ménages. Ce financement permet la transparence des choix sociaux : les prestations famille apparaîtraient comme un transfert entre les ménages, les dépenses de santé comme un choix des ménages, qui ne concerne pas les entreprises. La hausse de la CSG fournirait une ressource bien définie à la Sécurité sociale.

On oublierait les arguments traditionnels : les entreprises ont besoin d'une main-d'œuvre en bonne santé (ce qui justifie qu'elles contribuent aux dépenses de santé), qui se renouvelle (ce qui

justifie qu'elles contribuent aux dépenses de famille), qui soit disponible (ce qui justifie qu'elles contribuent aux frais de garde des enfants).

Cette réforme pourrait se faire selon quatre modalités :

1. À salaire inchangé, elle provoquerait un important transfert des ménages vers les entreprises. Les entreprises gagneraient 17,45 % de la masse salariale brute que perdraient les ménages, soit de l'ordre de 5,5 % du PIB (en supposant que les exonérations bas salaires soient supprimées). C'est la réforme préconisée par l'Institut Montaigne (2012). C'est celle qui correspond au choc de compétitivité.
2. Les salariés pourraient bénéficier d'une hausse de salaire compensatrice de 17,45 %. La CSG pourrait passer à 22,3 % sur les salaires (+14,3 points) : dans ce cas, la mesure serait totalement neutre.
3. Autre possibilité, la CSG augmenterait de 10,5 points sur tous les revenus. En pouvoir d'achat, les salariés gagneraient ainsi 4,8 % ; les retraités perdraient 11,3 % (leur taux de CSG passerait de 7,1 à 17,6 %) ; les rentiers (les bénéficiaires de revenus du capital) perdraient 12,4 % (leur taux de CSG-PS passerait de 15,5 % à 26 %).
4. On pourrait introduire des mesures compensatoires pour les rentiers ou les retraités et parvenir ainsi à la neutralité.

Dans le deuxième cas, la mesure serait neutre, ce serait une simple opération comptable. Il n'y aurait pas de choc de compétitivité. Contrairement à ce que prétend Piketty<sup>5</sup>, elle n'aurait pas d'impact sur le coût des hausses de salaire ou sur celui des nouvelles embauches.

Cependant les entreprises qui versent des bas salaires seraient perdantes dans l'opération : elles supporteraient une hausse de 17,45 % du SMIC ; elles paieraient au mieux 0 de cotisations maladie et famille, alors que les exonérations de cotisations (28 points aujourd'hui) sont supérieures à leurs cotisations maladie

---

5. « La baisse de coût du travail, pour un salaire brut donné, s'appliquera aux nouvelles embauches et aux augmentations de salaire, mais ne doit pas se faire sur le dos de ceux qui ont déjà un emploi », *Libération*, 24 septembre 2012.

et famille (17,45 %), Il faudrait donc des mesures compensatoires pour elles.

Dans le troisième cas, la mesure serait neutre pour les entreprises ; elle permettrait des gains de pouvoir d'achat des salariés au détriment des retraités et des rentiers. Ceci pose deux problèmes : est-il légitime de dégrader fortement la situation relative des retraités (qui doit déjà diminuer du fait de l'impact des réformes des retraites) ? Comme nous le verrons plus loin, la taxation des revenus du capital est déjà aussi forte que celle des revenus du travail, de sorte que la hausse de la CSG demanderait des mesures compensatrices (suppression des prélèvements sociaux ou instauration d'un abattement pour tenir compte de l'inflation ou de l'IS déjà payé). On pourrait aboutir alors au quatrième cas : une mesure totalement neutre.

#### 4.5. La TVA sociale

La TVA sociale est mise en avant par de nombreux industriels et parlementaires. Mais contrairement à ce que soutiennent ses partisans, la TVA sociale n'est pas une réforme miracle qui permettrait de faire payer la protection sociale par les machines ou par les producteurs étrangers. Elle ne pourrait avoir d'effet favorable sur l'emploi que si elle aboutissait à une réduction de pouvoir d'achat des salariés et des retraités français.

*Raisonnons d'abord en économie fermée.* La TVA sociale incite-t-elle les entreprises à utiliser plus de main-d'œuvre ? Supposons que l'on remplace quelques points de cotisations employeurs par des points de TVA. Si tout se passe bien, les entreprises répercutent totalement dans les prix de production la baisse des cotisations, de sorte que les prix de consommation restent stables, malgré la hausse de la TVA. Mais, la TVA et les cotisations sociales employeurs ont *grosso modo* la même assiette (la masse salariale), puisque la TVA ne pèse pas sur l'investissement, donc sur le capital (Sterdyniak et Villa, 1984 et 1998). Dès lors, la TVA, comme les cotisations sociales, frappe uniquement le travail. La mesure n'a pas d'impact sur le coût relatif capital/travail : le coût du travail baisse mais le prix des biens d'équipement, qui n'incorpore pas de TVA, diminue d'autant. La mesure n'incite donc pas les entreprises à utiliser plus de travail et moins de capital, Elle ne modifie pas la situation relative des branches capitalistiques et des branches de

main-d'œuvre : les branches qui utilisent beaucoup de main-d'œuvre et peu de capital supportent à la fois beaucoup de cotisations sociales et beaucoup de TVA, car elles bénéficient peu de la déductibilité de la TVA sur l'investissement. Les entreprises capitalistiques supportent peu de cotisations sociales employeurs (puisqu'elles ont peu de salariés) et peu de TVA (puisqu'elles bénéficient du remboursement de la TVA sur leur capital). Non seulement globalement mais aussi pour chaque bien, la baisse des cotisations employeurs est compensée par la hausse de la TVA. Il n'y a pas d'effet sectoriel à attendre. Les prix relatifs des biens ne changeant pas, les consommateurs n'ont pas de raison de modifier leurs structures de dépenses.

Pour le voir plus précisément, notons  $p$ , les prix à la consommation,  $q$  les prix à la production,  $w$  le salaire,  $\pi$  le taux de profit,  $\delta$  le taux de dépréciation du capital,  $t$  le taux de cotisations employeurs et  $\theta$  le taux de TVA. Supposons que l'entreprise produise 1 unité de biens avec 1 unité de travail et  $k$  unité de capital. Son prix de production est :

$$p = (1 + t)w + k(\pi + \delta)q$$

Le prix à la consommation est :

$$q = (1 + \theta)(1 + t)w + k(\pi + \delta)q$$

Une réforme qui réduit le taux de cotisations employeurs et augmente le taux de TVA en laissant fixe le ratio  $(1 + \theta)(1 + t)$  n'a aucun effet ni sur le coût relatif capital/travail, ni sur les prix des différentes branches (caractérisées par des  $k$  différents). Elle est donc illusoire si son but est de favoriser les secteurs de main-d'œuvre ou d'inciter les entreprises à utiliser plus de main-d'œuvre.

L'équivalence entre TVA et cotisations sociales employeurs n'est cependant vraie qu'au premier ordre. Cela pour plusieurs raisons :

- la TVA porte sur les ventes de l'entreprise ; les cotisations sociales sur ses dépenses initiales. La réforme fait que l'État partage davantage les gains et les pertes de l'entreprise. La volatilité des profits est réduite, ce qui peut être favorable à l'investissement. Mais dans ce cas, l'idéal serait non d'augmenter la TVA, mais de taxer l'EBE ou, mieux, le profit (tableau 14), avec le défaut d'augmenter la volatilité de la ressource pour l'État. En sens inverse, si les entrepreneurs

aiment le risque, ils préfèrent être taxés sur les facteurs de production que sur les profits ;

Tableau 14. Le choix de l'assiette du prélèvement

Assiette	Effet économique	Volatilité de la ressource	Effets pour l'entreprise
Masse salariale	Nuit à l'emploi		Augmente le risque
VA	Nuit à l'emploi		
EBE	Nuit à l'investissement	Forte	Réduit le risque
Profit	Nuit à l'investissement	Très forte	Réduit fortement le risque

- les cotisations sociales portent sur la valeur ajoutée moins les profits ; la TVA sur la valeur ajoutée moins l'investissement. La mesure favorise les entreprises dynamiques qui investissent au détriment de celles qui versent des dividendes, ce qui est favorable à la croissance ;
- la mesure provoque une baisse du prix de la FBCF relativement au prix de la consommation. Cette baisse frappe les propriétaires du capital en place. Le taux de profit ne diminue pas, la rentabilité du nouveau capital n'est pas affectée, mais le pouvoir d'achat en biens de consommation des dividendes versés sur le capital en place diminue. La mesure s'apparente ainsi à une taxe une fois pour toutes sur le capital installé ;
- les mesures d'allègement des cotisations sociales sur les bas salaires aboutissent déjà à leur quasi-nullité au niveau du SMIC. La substitution de la TVA aux cotisations sociales se traduirait par une hausse du coût du travail payé au SMIC.

Cette « quasi-équivalence » montre aussi qu'il est contestable de considérer que la TVA est payée par le consommateur tandis que les cotisations sociales employeurs sont supportées par les entreprises ou par les salariés.

*Raisonnons maintenant en économie ouverte.* Remplacer des points de cotisations employeurs par des points de TVA fournit des gains de compétitivité : le prix des produits importés augmente puisqu'il incorpore la hausse de la TVA ; le prix des produits nationaux vendus sur le marché intérieur reste théoriquement fixe ; le prix des exportations, exonéré de la TVA, diminue. Il s'agit d'une dévaluation déguisée. De façon identique à une dévaluation, la mesure a un impact inflationniste. Supposons que l'on augmente la TVA de 5 points en baissant les cotisations sociales de 6 points. Le lende-

main de la réforme, les prix à l'importation augmentent d'environ 5 % ; les prix à l'exportation baissent théoriquement de 5 % (si les entreprises répercutent l'intégralité de la baisse des charges sociales dans la baisse de leur prix de vente). Les prix à la consommation augmentent de 1,25 %, les importations représentant 25 % du marché national. L'économie nationale a bien obtenu des gains de compétitivité de 5 %, mais grâce à une perte de 1,25 % du pouvoir d'achat des résidents français. Deux stratégies sont alors possibles :

- soit laisser jouer les mécanismes d'indexation, qui impliquent l'augmentation du SMIC, des salaires, des retraites ; ces augmentations se répercutent dans les prix, puis de nouveau dans les salaires, jusqu'à ce que les prix intérieurs aient augmenté de 5 % ; le gain n'a donc été que temporaire. Le risque inflationniste est d'autant plus fort que les entreprises ne répercutent que lentement la baisse de leurs charges tandis que les distributeurs répercuteront immédiatement la forte augmentation de la TVA et que la forte hausse de l'inflation la première année peut remettre en cause la faiblesse actuelle des hausses de salaires<sup>6</sup> ;
- soit laisser les prix augmenter et bloquer salaires et prestations. Les gains de compétitivité peuvent alors être permanents. Il faudra alors annoncer clairement que la TVA sociale fera baisser le pouvoir d'achat des salaires et des retraites, ce qui n'est guère « social ». La TVA sociale est une manière de pratiquer une dévaluation interne.

La compétitivité de l'économie française ne sera améliorée que dans la mesure où l'augmentation des prix des biens de consommation importés n'est pas répercutée dans les salaires. Recourir à la TVA sociale n'a donc de sens que si on accepte de réduire le pouvoir d'achat des salaires et des retraites.

La TVA sociale n'est donc pas un outil miracle qui fournirait des gains de compétitivité sans perte de pouvoir d'achat des salariés ou des retraités. Elle ne permet pas de faire supporter aux producteurs étrangers des charges que les cotisations employeurs feraient supporter à des salariés nationaux. Il ne faut pas se nourrir d'illu-

---

6. Notons cependant que, en raison de l'existence de l'euro, la hausse de l'inflation en France ne serait que faiblement répercutée dans les taux d'intérêt, ce qui aurait l'avantage de spolier les rentiers et d'alléger la charge des emprunteurs.

sion : chaque pays doit financer sa protection sociale. La TVA sociale ne favorise pas le travail au détriment du capital. À pouvoir d'achat donné des salariés, TVA et cotisations sociales employeurs ont le même impact macroéconomique. La TVA sociale aurait certes quelques avantages : diminution de la volatilité du profit des entreprises, aide aux entreprises dynamiques et ponction, une fois pour toutes, sur les dividendes et les intérêts. Toutefois, ce n'est pas un moyen de modifier la charge du financement de la protection sociale ; celle-ci continuerait à peser sur le travail. Ce n'est pas un moyen de relancer l'emploi sans perte de pouvoir d'achat. Par rapport à la CSG, la TVA sociale a le défaut (ou le mérite) de ne pas désigner clairement l'agent qui supporte la réforme : tout se jouerait par les mécanismes d'indexation.

La seule réforme fiscale qui fournirait des gains de compétitivité sans diminution du pouvoir d'achat des salariés serait de créer un droit de douane spécifique sur les produits importés et d'en utiliser le produit pour réduire la TVA (voir Sterdyniak et Villa, 1998), mais ceci est interdit par les règles de l'UE et de l'OMC.

## 5. Un choc de compétitivité ?

Imaginons donc qu'un accord se fasse sur la nécessité d'un choc de compétitivité. Faut-il compenser la baisse des cotisations employeurs par une hausse de la TVA ou de la CSG ?

En fait, selon l'encadré, les deux mesures sont approximativement équivalentes. L'enjeu est de savoir quelle sera la réaction des entreprises entre maintenir leurs prix pour reconstituer leurs marges, ce qui entraîne une forte baisse du pouvoir d'achat des ménages français, ou baisser leurs prix pour gagner en compétitivité. Dans le premier cas, la question est : la relance de l'investissement compensera-t-elle la baisse de la consommation ? Dans le deuxième, les gains en commerce extérieur compenseront-ils la baisse de la consommation ? Dans le deuxième cas, la politique est non-coopérative. Son impact est nul si tous les pays la pratiquent. Enfin, dans les deux cas, le coût relatif du travail baisse, ce qui peut avoir des effets favorables à terme.

La hausse de la TVA s'accompagne d'une certaine hausse des prix. Théoriquement, les prestations sociales et le SMIC sont indexés. Ils ne subiraient donc pas de pertes de pouvoir d'achat.

Mais, le déficit de la Sécurité sociale sera creusé et la situation des entreprises employant des travailleurs à bas salaires ne sera pas améliorée. De même, les salariés exigeraient des hausses de salaires pour compenser la hausse des prix. Ces indexations feraient progressivement perdre les gains de compétitivité ou de marges obtenus. La mesure suppose donc le blocage du SMIC et des prestations sociales et un accord entre partenaires sociaux pour bloquer les salaires. Au contraire, les victimes de la hausse de la CSG ne pourraient profiter de mécanismes d'indexation et devraient accepter la baisse de leur pouvoir d'achat. La CSG a, de plus, l'avantage d'être une ressource affectée à la Sécurité sociale, plus assurée *a priori* que des points de TVA.

#### Encadré. De l'équivalence entre TVA et CSG

Plaçons-nous dans un pays où le PIB vaut 100, qui exporte et importe 25. La part des salaires (y compris cotisations sociales) est 80 ; la part des profits est 20. L'investissement vaut 20 dont la moitié est importée. La consommation vaut 80 (dont 15 de produits importés). On suppose qu'à court terme, les salaires et les retraites sont fixes.

1) La réforme consiste à baisser de 5 le montant des cotisations employeurs (soit 5 % du PIB), en augmentant d'autant la CSG. Les entreprises maintiennent leurs prix et augmentent donc leurs profits. *Ex post*, il n'y a aucun gain de compétitivité à court terme. Les salaires valent 75, soit une perte de 6,25 % en pouvoir d'achat. Les profits valent 25. Le coût salarial relatif diminue de 6,25 %. Prenons des hypothèses standards : une propension à consommer les salaires égale à 0,8, à investir les profits égale à 0,4, un multiplicateur de 1 et une élasticité de substitution capital/travail égale à 0,3. Le PIB baisse de 2 % mais l'emploi est stable du fait de la substitution capital/travail.

2) La réforme consiste à baisser de 5 le montant des cotisations employeurs en augmentant d'autant la TVA. Les entreprises françaises maintiennent leurs prix de production. *Ex post*, il n'y a aucun gain de compétitivité. Les prix à la consommation augmentent de 6,25 %. Le pouvoir d'achat des salaires baisse d'autant de 80 à 75. Le coût salarial relatif baisse de 6,25 % puisque les prix de la FBCF sont fixes. L'impact macroéconomique est le même que dans le cas 1.

3) La réforme consiste à baisser de 5 le montant des cotisations employeurs, en augmentant d'autant la CSG. Les entreprises répercutent intégralement la baisse des coûts dans leurs prix. Les prix à la production baissent de 5 % ; les prix à la consommation baissent de 4,0 %. Le pouvoir d'achat des salaires ne baisse que de 1 %. Les gains de

compétitivité sont de 5 %. Le coût salarial relatif diminue de 3,75 %. Prenons des hypothèses standards : élasticité-prix à l'exportation 1, à l'importation 0,5. Le PIB augmente de 1,25 % et l'emploi de 2,35 %.

4) La réforme consiste à baisser de 5 le montant des cotisations employeurs, en augmentant d'autant la TVA. Les entreprises répercutent intégralement la baisse des coûts dans leurs prix. Les prix à la production baissent de 5 % ; les prix à la consommation augmentent de 1 %. Le pouvoir d'achat des salaires baisse de 1 %. Les gains de compétitivité sont de 5 %. Le coût salarial relatif diminue de 3,75 %. L'impact macroéconomique est le même que dans le cas 3.

### **5.1. Faut-il le faire ?**

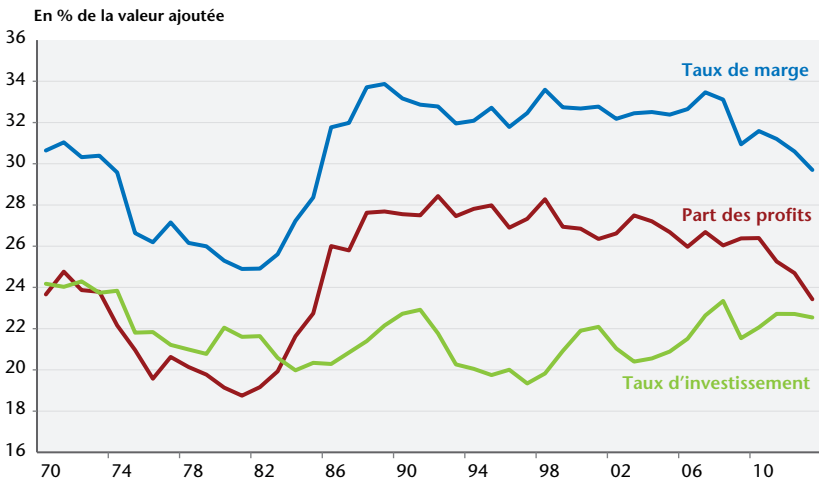
La philosophie du « choc de compétitivité » est que les ménages acceptent une baisse brutale de leur pouvoir d'achat pour améliorer la rentabilité ou la compétitivité des entreprises. La fiscalité française se rapprocherait du modèle européen standard. La réforme pose six problèmes :

1. Le gouvernement devrait dire clairement aux ménages qu'ils doivent accepter une baisse de leurs revenus.
2. Quels engagements prendraient les entreprises en termes d'investissement et d'emploi en France en échange d'une mesure qui augmenterait fortement leurs profits ? Comment éviter qu'elles augmentent leurs dividendes ou leurs investissements à l'étranger ?
3. La France doit-elle s'engager dans la stratégie allemande : gagner de la compétitivité au détriment du pouvoir d'achat des ménages sachant que cette stratégie est catastrophique au niveau de la zone euro ? Certes, ce genre de mesure remplace la dévaluation aujourd'hui impossible dans la zone euro. Mais elle nuit à nos partenaires européens (qui réagiraient en agissant de même à notre détriment) et ne garantit pas de gains de compétitivité vis-à-vis des pays hors zone euro, ceux-ci dépendant surtout de l'évolution du taux de change de l'euro. Elle ne remplace pas une réforme de l'organisation de la politique économique de la zone euro.
4. En Europe, la France est dans une situation intermédiaire entre les pays du Nord qui ont réalisé de forts gains de compétitivité au détriment du pouvoir d'achat de leur population et les pays du Sud, qui ont connu des hausses de salaires excessives. En 2000, la part des salaires dans la valeur ajoutée était de 66,8 % en Allemagne, de 66,9 % en France, de 65,5 % dans l'ensemble de

la zone euro. En 2007, elle avait baissé à 61,2 % en Allemagne (-5,6 points), à 62,8 % dans la zone euro (-2,7 points), à 65,7 % en France (-1,2 point). Faut-il que les salariés européens se combattent en acceptant la réduction de leur part dans la valeur ajoutée. En base 100 en 2000, le niveau du salaire réel en 2013 était à 101,6 en Allemagne (une quasi-stagnation), à 116,2 en France (soit une hausse de 1,1 % par an, équivalente à la hausse de la productivité du travail). Qui est dans l'erreur ?

5. La part de l'EBE dans la VA des sociétés était de 29,6 % en 1973. Elle a chuté à 23,1 % en 1982, puis s'est redressé à 30,2 % en 1987 (graphique 2). Elle était de 30,8 % en 2006, soit un niveau satisfaisant. La baisse depuis s'explique par la chute de l'activité et la rétention de main-d'œuvre, phénomène en principe temporaire. Elle n'a pas été causée par la hausse de la fiscalité ou des augmentations excessives des salaires. Une mesure qui ferait chuter la consommation (et donc le PIB) se traduirait par une nouvelle baisse de la part des profits. Celle-ci ne peut se redresser que par un « choc de croissance ». De même, la part des profits (autofinancement + dividendes nets versés + intérêts net versés) est revenue à un niveau satisfaisant. Le problème est qu'en 1973 la FBCF était de l'ordre des profits, alors qu'elle est plus basse de 3 à 4 points de VA actuellement. Faut-il augmenter la part des profits sans garantie sur l'investissement ?

**Graphique 2. Part des profits dans la valeur ajoutée, taux de marge et taux d'investissement des sociétés**



Source : INSEE.

6. Recourir ainsi à la dévaluation interne suppose que la France souffre essentiellement d'un déficit de compétitivité-prix. Or, la désindustrialisation a, sans doute, d'autres causes plus profondes. Les entreprises préfèrent se développer dans les pays émergents, les études scientifiques sont délaissées, les jeunes refusent les carrières industrielles trop risquées et mal rémunérées, la France ne réussit ni à protéger ses industries traditionnelles ni à se développer dans les secteurs innovants ; le secteur financier préfère les joies de la spéculation au financement de la production et de l'innovation, etc. Ceci ne serait pas résolu par une dévaluation. La France a besoin d'un sursaut industriel, qui a déjà été engagé par les pôles de compétitivité, le crédit impôts-recherche, les États généraux de l'industrie et qui doit être financé par la BPI, dont les capacités d'action doivent être agrandies et les critères d'intervention précisés.

Malgré ces doutes, le gouvernement a décidé en 2012 que les entreprises bénéficieraient à terme (à partir de 2014) d'un crédit d'impôt calculé comme 6 % de leurs salaires bruts, limités aux salaires inférieurs à 2,5 fois le SMIC. Ce crédit d'un coût de 20 milliards serait financé pour 10 milliards par une baisse supplémentaire des dépenses publiques, pour 6,5 milliards par la hausse de la TVA, pour 3,5 milliards par une hausse de la fiscalité écologique. En janvier 2014, le taux normal de TVA a augmenté de 19,6 à 20 % ; le taux intermédiaire de 7 à 10 %. Comme dans le même temps, les entreprises bénéficiaient du CICE, ces augmentations n'ont eu aucun impact sur le taux d'inflation. Le choix d'un crédit d'impôt plutôt que d'une réduction des cotisations sociales rend la mesure compliquée et moins visible pour les entreprises.

En 2014, le gouvernement a décidé qu'un Pacte de responsabilité ajouterait 10 milliards de réduction de cotisations sociales patronales. Certains économistes se sont mobilisés pour que ces réductions soient concentrées sur le secteur industriel (ou, au moins, bénéficient à tous les salariés) pour améliorer la compétitivité de l'industrie, pour aider les stratégies de montée en gamme, pour aider les entreprises novatrices (qui paient des salaires plus élevés). Mais les économistes du travail ont insisté pour poursuivre le ciblage sur les bas salaires. Finalement, un compromis compliqué a été décidé : 5 milliards d'euros pour réduire les cotisations sociales familiales de 1,8 point sur les salaires jusqu'à

3,5 SMIC, 5 milliards pour réduire les charges sociales patronales sur les bas salaires. Au total, les mesures prises représenteraient une baisse de 3,9 % du coût salarial ; environ 22 % de la mesure bénéficierait à l'industrie. La France s'engage donc à plein dans la stratégie de dévaluation interne.

Selon Ducoudré et Heyer (2014), cette mesure n'aurait pratiquement pas d'effet sur le PIB (l'effet sur la demande intérieure compensant l'effet compétitivité) ; par contre, l'emploi augmenterait d'environ 220 000 (soit une baisse de 0,8 point du taux de chômage), par effet de substitution. On aboutit cependant à un système extrêmement compliqué, où les cotisations sociales seraient progressives pour les rémunérations inférieures à 1 à 1,6 fois le SMIC, proportionnelles ensuite avec un crédit d'impôt pour les rémunérations inférieures à 2,5 fois le SMIC et une réduction pour celles inférieures à 3,5 fois ; ceci s'expliquant par l'influence de la thèse : « il faut compenser le niveau élevé du SMIC ».

Le CICE, puis le Pacte de responsabilité, ne s'inscrivent pas dans une réforme cohérente du financement de la protection sociale puisque le gouvernement prétend financer la baisse des cotisations employeurs par une baisse des dépenses publiques et sociales.

## 6. Les impôts sur les entreprises

Il n'est pas facile de calculer précisément le poids des prélèvements portant sur les entreprises car il est délicat de faire la part entre la fiscalité portant sur les entreprises, les salariés et les consommateurs. Pour une entreprise qui doit choisir une implantation, tout est important, y compris l'impôt sur le revenu de ses cadres, mais aussi les dépenses publiques et la protection sociale dont elle et ses salariés bénéficient. La fiscalité indirecte (les accises par exemple) doit-elle figurer dans les impôts sur les entreprises ? Non en principe, car elle est répercutée sur les ménages, mais la répercussion peut n'être que partielle. Faut-il intégrer les cotisations sociales patronales ? Non, en principe car elles pèsent à long terme sur les salaires, mais le long terme peut être lointain.

Selon une définition relativement arbitraire (IS + impôts sur la production), le poids des impôts sur les entreprises allait, en Europe, en 2013, de 5 à 7 points de valeur ajoutée, la France (9,4 %), et la

Suède (11,3 %) étant nettement au-dessus, les Pays-Bas (3,6 %) et l'Allemagne (4,4 %) nettement en dessous (tableau 15).

**Tableau 15. Impôt sur les entreprises non-financières (2013)**

En % de leur valeur ajoutée

	IS et autres impôts sur le revenu	Impôts sur la production	Total	Cotisations sociales employeurs
Allemagne	3,8	0,6	4,4	10,2
Autriche	3,6	4,0	7,6	9,5
Belgique	4,4	1,5	5,9	16,5
Danemark	4,0	1,9	5,8	3,1
Espagne	3,2	1,4	5,6	11,5
Finlande	4,4	0,2	4,6	11,0
France	3,8	5,6	9,4	16,3
Italie	4,8	3,5	8,3	15,4
Pays-Bas	2,6	1,0	3,6	12,4
Royaume-Uni	3,8	2,9	6,7	9,9
Suède	4,0	7,3	11,3	13,9
États-Unis	4,2	2,4	6,6	10,3

Source : OCDE (2015) : *Comptabilités nationales*.

Si l'impôt sur les sociétés ne représente qu'une faible part des recettes fiscales, il est particulièrement ressenti par les entrepreneurs. Depuis une vingtaine d'années, compte tenu de l'ouverture des frontières, les possibilités d'arbitrage des entreprises se sont accrues, ce qui a intensifié la concurrence fiscale. La quasi-totalité des pays de l'UE ont nettement réduit le taux de l'IS (tableau 16). En 2012, le Royaume-Uni relance la concurrence fiscale en abaissant à 24 % son taux d'IS. Toutefois, la comparaison est rendue difficile par l'existence d'un impôt local sur les entreprises qui peut porter sur le bénéfice (Allemagne), la valeur ajoutée (Italie, France) et surtout par des différences dans la base d'imposition (en particulier les règles d'amortissement). La France a un taux normal de l'IS de 33,3 % (et un taux réduit de 15 % pour les TPE). S'ajoutent au taux normal pour les grandes entreprises : une contribution sociale (majoration de 3,3 %) et une contribution exceptionnelle (majoration de 10,7 %). Enfin, les dividendes sont soumis à une contribution de 3 %. Ces taux élevés ne se traduisent pas par un plus haut revenu de l'IS (tableau 15).

Le système actuel est insatisfaisant. Les pays ont des règles différentes de calcul des bases d'imposition. Les transferts entre sièges

sociaux et filiales sont gérés par un ensemble disparate de conventions bilatérales. Les grandes entreprises pratiquent l'optimisation fiscale en choisissant avec soin la localisation de leur siège social, de leurs filiales, de leurs opérations financières. Elles jouent des prix de transferts, des crédits inter-entreprises et des redevances pour localiser leurs bénéfices dans les pays au plus bas taux d'imposition. La nécessité d'éviter une coûteuse concurrence fiscale, le marché unique, l'augmentation du nombre d'entreprises installées dans plusieurs pays européens rendent de plus en plus nécessaire l'organisation de l'IS à l'échelle européenne. Toutefois, ce fédéralisme fiscal se heurte à l'autonomie fiscale des États membres. L'Irlande et les PECO se refusent à toute hausse de leurs taux d'imposition.

Tableau 16. Évolution des taux nominaux de l'IS

	1990	2010	2013
<b>Autriche</b>	30	25	25
<b>Allemagne</b>	40,5 BD / 54,5BND	30,2	30,2
<b>Belgique</b>	41	34*	34*
<b>Danemark</b>	40	25	25
<b>Espagne</b>	35	30	30
<b>Finlande</b>	44,5	26	24,5
<b>France</b>	42 BD / 37 BND	34,4	33,3/34,4/38,0/40,2
<b>Grèce</b>	46/ 40 industrie	40	26
<b>Irlande</b>	43/ 10 industrie	12,5	12,5
<b>Italie</b>	46,4	31,4	27,5
<b>Portugal</b>	40,2	35,2	31,5
<b>Pays-Bas</b>	35	26,5	25,0
<b>Royaume-Uni</b>	34	28	23
<b>Suède</b>	53	26,3	22
<b>Hongrie</b>		19,6	19
<b>Pologne</b>		19	19
<b>République tchèque</b>		19	19
<b>Japon</b>	50	39,54	37,0
<b>États-Unis</b>	38,65	39,2	39,1

BD : bénéfices distribués ; BND : bénéfices non distribués. \*avec un système d'intérêt notionnel.

Source : OCDE, Base de données fiscales.

Depuis 2000, la Commission propose de réformer la base d'imposition des sociétés multinationales. Elle suggère que les groupes puissent choisir d'être imposés selon une assiette globale

déterminée par une règle communautaire. Le bénéfice du groupe ainsi déterminé serait réparti entre les divers États dans lesquels il opère, selon une clef de répartition (valeur ajoutée, masse salariale, etc.), chaque État imposant à son taux national la part du bénéfice qui lui revient. Ceci permettrait de supprimer les pratiques de transferts des bénéfices des entreprises. Cependant, il paraît difficile de donner le choix aux entreprises entre deux systèmes de taxation. Il est peu concevable que les filiales d'une entreprise multinationale ne fassent de déclaration fiscale qu'au fisc de la maison mère. Comment serait assurée la cohérence de ses déclarations fiscales dans le pays d'accueil ? Enfin, ce système est peu compatible avec la forte disparité des taux d'imposition nationaux.

Nous voyons donc mal comment l'Europe échappera à la voie pénible de la convergence négociée de l'IS. Celle-ci devrait passer par quatre phases :

- une forte homogénéisation des bases d'imposition ;
- la reconnaissance du principe de taxation à la source, donc la lutte contre les transferts injustifiés de profits vers les pays à bas taux ;
- la fixation d'un taux plancher, qui dépendrait du niveau de développement atteint de l'ordre de 20 % pour les nouveaux entrants, de 30 % pour les anciens. Le taux minimum serait progressivement augmenté au fur et à mesure de la convergence. Les pays qui estiment fournir des avantages spécifiques aux entreprises seraient amenés à fixer un taux supérieur, à leurs risques et périls ;
- les pays en transition devraient être autorisés à subventionner leurs entreprises, avec une assiette masse salariale, ce qui éviterait les risques de transferts de bénéfices dans ces pays. Les subventions aux entreprises seraient aussi autorisées plus facilement pour les aides aux régions en retard, pour les secteurs économiques en difficulté, pour les aides à l'innovation et à la recherche, pour l'emploi de certaines catégories de travailleurs. Ainsi, les pays pourraient chercher à attirer les entreprises qui créent de l'emploi ou qui innovent et non les entreprises à la recherche d'optimisation fiscale.

Restent de délicates questions : comment tenir compte de l'imposition locale ? Qui, entre les États et la Commission, aurait l'initiative de mesures d'allègement de l'imposition temporaire-

ment pour des raisons conjoncturelles ou structurellement (pour inciter à investir en R&D) ?

En même temps, les pays européens devraient s'attaquer frontalement aux paradis fiscaux et réglementaires ; il faudrait d'abord en établir une liste rigoureuse ; les pays de l'OCDE devraient ensuite interdire à leurs banques, à leurs institutions financières et à leurs entreprises d'y localiser leurs opérations et d'y avoir des filiales. Il faudrait renégocier les conventions fiscales pour les limiter aux pays qui ont des taux minimaux d'imposition sur les entreprises et sur les ménages.

Pour décourager la distribution de dividendes, la France a introduit en 2013 une taxation supplémentaire sur les bénéfices distribués (au taux de 3 %). En fait, ceci est discutable puisque les bénéfices distribués sont taxés au niveau de l'actionnaire par la CRDS-CSG-PS-IR tandis que les bénéfices non-distribués échappent à la taxation et ne seront imposés, au mieux, qu'au moment de la vente des actions, mais peuvent en fait y échapper (voir plus loin).

Les charges d'intérêt sont déductibles de l'IS, qui ne frappe pas les capitaux empruntés. Cela correspond à la vision de l'IS comme « impôt sur les actionnaires ». Cette déductibilité permet aux entreprises endettées de réduire le montant de leur IS ; elle encourage la sous-capitalisation fictive et permet des montages financiers risqués comme les LBO. En 2012, la France a décidé de réintégrer 25 % des charges financières nettes des entreprises dans la base de l'IS pour les sociétés lorsque celles-ci sont supérieures à 3 millions d'euros. En 2013, le gouvernement avait le projet d'introduire un nouvel impôt dont la base serait l'EBE, qui aurait eu vocation à monter en puissance, à remplacer des petits impôts. L'avantage était que cela permettait de taxer les charges d'intérêt et les transferts de redevances, donc de lutter contre l'optimisation fiscale. Cela taxait aussi les amortissements, ce qui peut être considéré comme un défaut en pesant sur l'industrie, en décourageant l'investissement ou une qualité (décourager la substitution capital/travail). Devant l'opposition des entreprises, le gouvernement a renoncé à ce projet.

Le taux français est élevé, même s'il est quelque peu compensé par des modalités d'amortissement plus favorables. La TVA et les cotisations sociales frappent le travail ; la taxation de l'EBE, le capital ; l'impôt sur les sociétés, le capital non emprunté. En situa-

tion de chômage de masse, l'objectif doit être de réduire la taxation du travail plutôt que celle du capital. Aussi, peut-on justifier que la France ait choisi jusqu'à présent de faire porter l'effort sur la réduction des cotisations sociales plutôt que sur l'impôt sur les sociétés.

Dans cette optique, la réforme de la taxe professionnelle est discutable. La TP frappait au départ le travail, le capital productif et le capital foncier. La suppression de l'assiette « travail » en 2003 l'avait transformée en un impôt sur le capital. La réforme de 2010 a diminué d'environ 5 milliards le poids de l'imposition, mais cette réduction a porté essentiellement sur l'assiette « capital », ce qui favorise la substitution capital/travail et les entreprises capitalistiques. En sens inverse, la réforme a eu l'avantage de favoriser l'industrie. Elle a créé une Contribution à la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) qui pourra monter à l'avenir en puissance pour remplacer les cotisations sociales employeurs, ce qui permettra en sens inverse de frapper davantage le travail et moins le capital.

Aux Assises de la fiscalité des entreprises que le gouvernement a organisées début 2014, les entreprises ont réclamé une baisse massive du taux de l'IS (l'objectif devant être un taux de 25 %), sans élargissement de l'assiette. Elles ont demandé la suppression de la C3S (un impôt portant sur le chiffre d'affaire des sociétés qui finance la retraite des non-salariés), la suppression des impôts assis sur la masse salariale (versement transport, taxe sur les salaires, taxe d'apprentissage, versement logement) et la suppression des petites taxes (qui financent des opérateurs publics, des organisations professionnelles ou qui ont des objectifs comportementaux, comme la taxe sur les affiches publicitaires, la taxe sur les avions bruyants, la taxe sur les risques bancaires). Mais, il est légitime que les entreprises contribuent aux frais de transports de leurs salariés ; la taxe sur les salaires remplace la TVA pour les secteurs qui n'y sont pas soumis ; la fiscalité comportementale est souvent justifiée. À la suite de ses assises, le gouvernement a annoncé la suppression progressive, de 2015 à 2017, de la C3S ce qui coûterait 5,8 milliards à l'État ; la suppression de la surtaxe de l'IS en 2016 (pour 2,3 milliards) et l'objectif de faire passer en 2020 le taux de l'IS de 33,3 % à 28 %, le tout représentant une baisse de 10 milliards de la fiscalité des entreprises d'ici 2017.

Dans le passé récent, la stratégie française était de maintenir un taux élevé de l'IS, mais de maintenir, voire d'accentuer, des

mesures de dépenses fiscales pour inciter les entreprises à chercher, à investir et à embaucher en France. Ainsi, la France avait mis en place un généreux Crédit impôt-recherche, puis le Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi. Ainsi, faisait-elle le choix d'une fiscalité incitative plutôt que d'une fiscalité neutre. La stratégie qui semble s'imposer maintenant est de diminuer le taux nominal de l'IS pour participer pleinement à la concurrence fiscale.

## 7. La taxation des ménages

Au sens large, la taxation directe des ménages représentait 14,85 % du PIB en 2012. Elle comporte la CSG-CRDS (5,1 % du PIB), les cotisations sociales patronales n'ouvrant pas de droit (4,4 %), l'impôt sur le revenu (2,9 %), la taxe d'habitation (0,8 %), les taxes foncières (0,75 %), les droits de succession et donation (0,45 %), l'ISF (0,25 %), les droits de mutation à titre onéreux (0,2 %).

Tableau 17. Fiscalité et redistribution (famille avec deux enfants), en 2013

En euros par mois			
	SMIC	4 SMIC	10 SMIC
Salaire super-brut	1 685	8 227	20 595
Cotisations vieillesse-chômage patronale (3)	330	1 318	3 318
Cotisations maladie-famille (2)	297	1 189	2 975
Exonération bas salaires (5)	372		
Salaire brut (1)	1 430	5 720	14 302
Cotisations vieillesse-chômage salariés (4)	197	789	1 836
CSG-CRDS (6)	112	450	1 124
RSA/AL/AF/ARS (7)	371/280/129/60	129	129
IR (8)	0	235	1 846
Revenu disponible	1 961	4 375	9 625
Taux de consommation	100 %	90 %	80 %
Impôts indirects (9)	327	656	1 284
Impôt-prestations* (10)	-476	2 401	7 100
Taux net d'imposition (11)**	-41,1 %	39,2 %	46,0 %

\* (10) = (2)+(6)+(8)+(9)-(5)-(7)

\*\* (11) = (10)/((1)+(2)-(4)-(5))

Source : Calculs de l'auteur.

L'impôt sur le revenu et l'ISF sont les seuls impôts progressifs, les seuls qui tiennent compte de l'ensemble des revenus et des

caractéristiques du ménage. Leur poids est faible : il est normal qu'ils soient, en eux-mêmes, fortement progressif. La particularité française est la coexistence d'un impôt sur le revenu concentré et de faible rendement, d'une CSG proportionnelle et de cotisations employeurs non plafonnées et progressives (en raison de l'exonération sur les bas salaires). S'y ajoutent la PPE, le RSA et les allocations logement. La progressivité du système français doit être évaluée en tenant compte de l'ensemble de ses composantes (tableaux 4 et 17). Pris globalement, le système est fortement redistributif, de sorte qu'il sera difficile de l'améliorer, mais cette redistributivité est obtenue de manière compliquée.

### **7.1. Du traitement fiscal des familles**

Le système français d'imposition et de prestation est familial. La société reconnaît le droit des personnes à se marier (ou à se pacser), à fonder une famille, à mettre en commun leurs ressources. Elle évalue le niveau de vie des familles en divisant les ressources globales du foyer par un nombre de part fiscale (qui approxime le nombre d'unités de consommation, tel que l'estiment l'OCDE ou l'INSEE). Ce système dit de quotient familial (QF) assure l'équité horizontale familiale : deux familles de composition différente, mais de même niveau de vie supportent le même taux d'imposition ; de même, le RSA assure approximativement aux plus familles les plus pauvres le même niveau de vie, quelle que soit leur composition.

Ainsi, le système français de taxation comporte le quotient conjugal (QC) qui est une composante obligé du QF. Certains (comme LPS, 2011) l'accusent de traiter le salaire des femmes comme un revenu d'appoint ; rien dans la législation ne permet de soutenir ce point de vue, d'autant plus que le quotient conjugal bénéficie aux couples de même sexe unis par un Pacs. De même, il est absurde de prétendre que le QC subventionne les couples de revenus inégaux ; le QC, comme le QF, considère que les membres de la famille mettent en commun l'ensemble de leurs ressources ; ce point de vue est plus proche de la réalité que celui selon lequel chaque parent garderait pour lui son salaire propre tandis que les enfants ne vivraient que des prestations sociales, pratique qui seule pourrait justifier l'individualisation de l'IR. Cette conception de la famille solidaire est aussi normative : un parent doit assurer à ses enfants le même niveau de vie que le sien ; c'est la base

des pensions alimentaires. Un célibataire qui a un revenu de 5 000 euros par mois n'a pas le même niveau de vie qu'une personne mariée de même revenu, avec 3 jeunes enfants, dont le conjoint ne travaille pas : rien ne peut justifier que leur impôt soit le même.

Remettre en cause le quotient familial serait contraire au principe républicain qui veut que : « chacun contribue aux dépenses publiques selon ses capacités contributives », sauf s'il était acté que les personnes mariées ne mettent pas en commun leurs ressources et que les parents n'ont aucune obligation d'entretien vis-à-vis de leurs enfants. Les enfants seraient censés vivre des prestations familiales : ceci supposerait une forte hausse des prestations familiales, qui devraient être de 580 euros (ou au pire 350) par enfant, soit 35 % du revenu médian (du seuil de pauvreté) (Sterdyniak, 2011).

Le système du QC n'empêche pas la France d'avoir un taux d'activité des femmes élevé (tableau 18). Diminuer le taux marginal d'imposition des femmes ne pourrait se faire qu'en surtaxant les familles mono-actives qui sont généralement les plus pauvres. Refuser au conjoint actif le droit de tenir compte de la charge de son conjoint inactif dans le calcul de son impôt suppose que le conjoint inactif a droit au RSA, indépendamment du revenu de son conjoint. Dans ce cas, le taux marginal d'imposition du conjoint inactif, lors de sa reprise d'activité, serait de 38 % (le taux de retrait du RSA), plus élevé que le taux maximum actuel de l'IR, soit 36,9 % ( $90\% \cdot 41\%$ ) ou 40,5 % ( $90\% \cdot 45\%$ ). Si l'imposition conjointe des époux augmente le taux d'imposition marginale de certaines femmes mariées dont le salaire est inférieur à celui de leur mari, le quotient familial joue en sens inverse. Un système individualisé, sans prise en compte des enfants dans le calcul de l'IR, avec un crédit d'impôt pour conjoint inactif, n'aboutira pas obligatoirement *ex post* à des taux marginaux d'imposition plus bas (voir un point de vue opposé dans OCDE, 2013). Un système d'impôt individualisé sera obligatoirement moins satisfaisant du point de vue redistributif qu'un système familialisé puisque les familles avec enfants, les familles mono-actives, celles où les revenus des époux différent seront surtaxées.

**Tableau 18. Taux d'activité des personnes de 25-55 ans et taux de fécondité (2008)**

En %

	Hommes	Femmes	Écart	Écart en équivalent temps plein	Taux de fécondité
Finlande	91,2	85,9	5,3	8,1	1,75
Suède	93,1	87,5	5,6	10,4	1,75
Danemark	93,4	86,3	7,1	11,4	1,75
France	94,5	83,2	11,3	18,2	2,0
Autriche	93,0	81,7	11,3	20,9	1,4
États-Unis	90,5	75,8	14,7	19,7	2,1
Allemagne	92,9	80,5	12,4	21,1	1,4
Royaume-Uni	91,7	78,3	13,4	23,5	1,65
Belgique	92,2	78,7	13,5	24,0	1,65
Espagne	92,6	74,7	27,9	24,0	1,3
Irlande	91,6	71,9	19,7	28,8	1,85
Pays-Bas	93,8	81,6	12,2	29,0	1,65
Italie	91,0	65,2	25,8	32,9	1,3
Japon	96,3	70,4	24,9	32,9	1,2

Source : OCDE, *Statistiques de la Population Active* (2010).

Le QF assurait un traitement fiscal satisfaisant aux familles avec enfants. Le plafond de 2 400 euros pour les deux premiers enfants correspondait approximativement à l'exonération de 35 % du revenu médian par enfant ( $((580 - 30) * 12 * 41) = 2\,700$  euros) et n'était donc pas trop élevé. La baisse du plafond à 1 500 euros effectuée par le gouvernement Ayrault n'a aucune justification précise. Par contre, la demi-part supplémentaire à partir du 3<sup>e</sup> enfant est une dépense fiscale, une aide aux familles nombreuses qui pourrait être remise en cause (voir plus loin).

Refuser le principe du QF ne permettrait pas à la politique sociale d'évaluer le niveau de vie des familles pour le RSA, les allocations logement, les prestations sous conditions de ressources. Écrire comme Landais, Piketty et Saez (2011) : « L'individualisation correspond historiquement à l'idéal républicain de non-intrusion du politique dans la sphère individuelle » est oublier que se marier (ou se pacser) est un droit des individus, garanti par la Déclaration des droits de l'homme, que la société doit respecter ; ce point de vue nous ramène au début du XX<sup>e</sup> siècle au combat de la droite contre l'impôt progressif, qu'elle considérait comme une intrusion

épouvantable dans la vie privée de chacun ; cela n'explique pas comment seront calculées les prestations de solidarité sans intrusion du politique dans la sphère individuelle.

## 7.2. La notion de revenu

Deux contribuables de même revenu devraient payer le même impôt. Certains estiment qu'il faut moins taxer les revenus du travail, coûteux en temps et en efforts (mais faut-il alors surtaxer les retraités et les chômeurs ?). D'autres pensent qu'il faut moins taxer les revenus du capital, puisqu'ils proviennent de l'épargne d'un revenu qui a déjà subi l'imposition (ou d'un capital qui a subi des droits de succession), mais il s'agit de taxer de nouveaux revenus. Aussi, prônonons-nous un principe de base : chacun doit contribuer aux dépenses publiques selon ses capacités contributives, donc selon son revenu. Le point délicat est de comparer l'imposition des revenus du capital et du travail en utilisant une définition économique du revenu et des impôts (n'incluant pas les cotisations ouvrant des droits). Nous nous limiterons ici à comparer les taux maximum d'imposition, ceux qui s'appliquent aux revenus les plus élevés.

Considérons d'abord l'imposition des salaires. En ce qui concerne les salaires les plus élevés, le taux d'imposition nominal est maintenant de 41 % au-delà de 71 000 euros par part, de 45 % au-delà de 150 000 euros, et temporairement de 48 % au-delà de 250 000 euros, de 49 % au-delà de 1 million. Toutefois, pour définir un taux d'imposition économique, il faut ajouter à l'IR, la CSG-CRDS et les cotisations qui n'ouvrent pas de droit. Par contre, les cotisations qui ouvrent des droits sont du salaire différé et ne doivent pas être incluses dans le taux d'imposition. Ainsi, le taux d'imposition marginal de 45 % correspond à un taux économique de 61,4 %. Ces taux sont élevés comparés aux pays voisins dont certains ont un taux maximum de l'IR plus fort mais ont un plafond pour les cotisations sociales (tableau 19). Seule, la Belgique et la Suède taxent davantage les hauts salaires que la France. Au niveau du SMIC, en utilisant les mêmes conventions, en tenant compte des exonérations de cotisations sociales employeurs, de la PPE, de l'allocation-logement, le taux d'imposition économique d'un célibataire est négatif de 6,8 %.

Tableau 19. Taux d'imposition maximal des revenus du travail en 2013

	IR	Cotisations famille-maladie		Total
		employeurs	salariés	
Allemagne	47,5	0	0	47,5
Autriche	50	0	0	50
Belgique	50 +3,7	18,4	3,55	63
Espagne	30,5+21,5	0	0	52
France	45+8	22,8	0	61,4
Italie	43+2,6	0	0	45,6
Pays-Bas	52	0	0	52
Royaume-Uni	45	0	0	45
Suède	25+31,7	16,8	0	62,9
États-Unis	35+6,85	0	0	41,85
Japon	40 +10	0,15	0	50,15

Source : Calculs de l'auteur à partir de : OCDE : *Taxing wages* (2014).

Le gouvernement français avait de plus introduit, en 2014, une taxe de 50 % de la part des rémunérations salariales qui dépasse 1 million d'euros (qui induisait un taux d'imposition économique de 74,6 %). Cela était justifié par la nécessité de lutter contre l'étirement de la hiérarchie salariale, contre les salaires exorbitants de certains chefs d'entreprise, sportifs et des *traders*. Mais, cette taxe n'a été établie que pour deux ans.

Les retraites peuvent apparaître comme la catégorie de revenus la moins taxée, (tableau 20) puisqu'elles ne supportent ni cotisations employeurs, maladie et famille, ni prélèvements sociaux. Jadis, les retraités ne payaient pas de cotisation. On estimait qu'il était inutile de faire payer des cotisations sur des prestations ; il était plus simple de fixer directement le montant des prestations à un niveau satisfaisant. La création, puis la montée en puissance, de la CSG a permis de réduire la charge portant sur les actifs, en faisant glisser une partie sur les retraités et les titulaires de revenus de patrimoine. Ce processus est allé à son terme pour les retraites complémentaires, pas tout à fait pour les régimes de base : il reste 0,9 % d'écart. Cet écart sera sans doute comblé un jour pour financer les prestations dépendance. En sens inverse, les retraités doivent payer une mutuelle complémentaire dont le coût est de l'ordre de 1 200 euros par an (soit 6 % de leur revenu moyen) alors que le coût pour un salarié est de l'ordre de 480 euros (2,4 % de leur revenu), souvent

pris en charge en grande partie par leur employeur. Le risque pour les retraités est que le ripage continue entre les cotisations famille/maladie et la CSG ; c'est ce que souhaite le Medef et que semblent prêts à accepter certains syndicats. Mais les retraités ne bénéficient plus de gain de pouvoir d'achat durant leur retraite et les réformes en cours tendent déjà à faire diminuer le niveau relatif de leurs pensions. Faut-il aller plus loin ?

**Tableau 20. Taux d'imposition économique correspondant à la tranche de 45 %**

Taux d'imposition économique	
Salaires	61,4
Retraites	51,1
Intérêts	116,4
Revenus fonciers	62,4
Loyers implicites	10,0
Plus-values immobilières	5/40,3
Dividendes	62,0
Plus-values mobilières taxées	66,8/60,6
Plus-values mobilières non taxées	34,43

Source : Calculs de l'auteur.

Le gouvernement de gauche a introduit en 2013 une réforme radicale : la soumission des revenus du capital au barème de l'impôt sur le revenu, alors que certains d'entre eux bénéficiaient de prélèvements libératoires. Ceci peut être justifié pour des raisons d'affichage (montrer que tous les revenus sont pareillement imposés), mais aboutit à des taux d'imposition globaux élevés pour les revenus du capital, du moins quand ils sont taxés.

Les revenus d'intérêt sont taxés à 24 % jusqu'à 2 000 euros ; au barème de l'IR au-delà. Mais un taux d'intérêt de 4 %, avec une inflation de 2 %, correspond à un revenu réel de 2 %. Le prélèvement de 24 % correspond à un taux économique de 79 % ; le taux d'imposition à l'IR de 45 % à une taxation économique de 116,4 %. Ce taux est élevé, mais il a le défaut de dépendre du taux d'inflation.

Les dividendes sont issus de profits des entreprises, qui ont déjà subi l'imposition à l'IS, au taux de 34,43 % (auquel s'ajoute maintenant une taxe de 3 %). C'est pourquoi ils bénéficient d'un abattement de 40 % à l'IR. La prise en compte de l'impôt sur les

sociétés, de la CSG et des prélèvements sociaux aboutit, pour un taux d'imposition affiché à l'IR de 45 %, a un taux d'imposition économique de 62 %.

Les plus-values taxées sont théoriquement la contrepartie de bénéfices non-distribués qui ont subi l'IS ; elles sont maintenant soumises à l'IR avec un abattement qui dépend de la durée de détention et atteint 50 % au bout de 2 ans, 65 % au bout de 8 ans. Faisons l'hypothèse qu'elles sont de 10 % du capital (8 % représentant une rentabilité effective et 2 % l'inflation), le taux d'imposition économique est de 66,8 % au bout de 5 ans et de 60,6 % au bout de 8 ans.

Les plus-values non-taxées échappent à l'imposition au niveau du ménage. Par contre, elles ont, toujours théoriquement, payé l'IS ; leur taux d'imposition économique est de 34,43 %.

Nos calculs peuvent certes être contestés : le taux effectif de l'IS ne serait pas de 34,43 %, compte tenu des possibilités d'évasion fiscale des entreprises. En fait, en 2006, dernière année avant la crise, l'IS sur les sociétés non-financières a rapporté 42 milliards, pour des dividendes nets versés de 68 milliards, un profit non distribué de 139 milliards et une consommation de capital fixe de 132 milliards, soit un taux effectif de 35,9 % (le taux est augmenté du fait des entreprises déficitaires).

Les revenus fonciers locatifs supportent une taxe foncière (qui représente en moyenne 10 % du loyer), la CRDS-CSG, les prélèvements sociaux et l'IR. Le taux de l'IR de 45 % correspond donc à un taux d'imposition économique de 62,4 %.

Les plus-values immobilières sont maintenant soumises à une taxation à l'IR de 19 %, après un abattement (6 % par an de 5 à 21 ans ; 4 % l'année 22, de sorte que la taxation est nulle au bout de 22 ans de détention) et à une taxation à la CSG/CRDS/PS de 15,5 % après un abattement (1,65 % par an de 5 à 21 ans ; 1,6 % l'année 22 ; 9 % par an les années suivantes de sorte que la taxation est nulle au bout de 30 ans de détention). Là aussi, il est difficile de justifier un système si compliqué. Considérons une personne qui achète un logement pour 100, qui le revend au bout de 10 ans ; supposons que la hausse du prix du logement a été de 8 % par an pour une inflation de 2 %. Sa plus-value économique est de 79. La plus-value-imposable est de 81 pour l'IR, de 106 pour la CSG,

l'impôt est de 31,9 %, soit un taux d'imposition économique de 40,3 %.

Les loyers implicites (ceux que le propriétaire tire du logement qu'il habite) ne sont pas soumis à l'impôt sur le revenu, à la CRDS-CSG, aux prélèvements sociaux et ne figurent pas dans le revenu imposable. Du fait de la taxe foncière, le taux d'imposition économique est de d'ordre de 10 %.

Les plus-values sur la résidence principale ne sont pas imposables. Le fait est que, souvent, le ménage revend sa résidence principale pour en acheter une autre, de sorte qu'il est difficile de taxer les plus-values nécessaires pour cet achat. Le ménage ne supporte que les droits de mutation à un taux de l'ordre de 5 % sur le montant de l'achat.

Au total, les taux économiques sont nettement supérieurs aux taux affichés (tableau 20). Les intérêts, les revenus fonciers, les dividendes et les plus-values taxés le sont à des taux élevés.

On ne peut guère envisager de réformes qui augmenteraient encore le taux de taxation des revenus du capital. En ce qui concerne les revenus d'intérêt, on pourrait ne taxer que les intérêts réels, en autorisant la déduction de la dépréciation induite par l'inflation ; dans ce cas, il faudrait maintenir les prélèvements sociaux à 15,5 % (en contrepartie des cotisations maladie et famille assises sur les revenus des actifs). La taxation serait alors de 58,2 %.

Les plus-values mobilières ne correspondent pas obligatoirement aux profits non-distribués. Il est délicat de taxer les plus-values latentes, qui peuvent être annulées par un krach boursier. Le meilleur système serait celui où les entreprises distribueraient un « avoir fiscal », contrepartie de l'IS effectivement payé et où les actionnaires seraient imposés aux prélèvements sociaux et au barème de l'IS sur le total : « dividendes + plus-values réalisées corrigées de l'inflation », quitte à prendre des mesures pour faire que toutes les plus-values soient un jour réalisées (voir plus loin). La taxation serait alors là aussi de 58,2 %.

Le problème réside surtout dans les dispositifs qui permettent d'échapper à la taxation. Un principe devrait être affirmé : c'est aux organismes financiers de convaincre les épargnants de l'intérêt des placements qu'ils proposent. L'État n'a pas à inciter fiscalement à une forme de placement. Aussi les PEA et les contrats d'assurance-

vie devraient-ils être soumis au droit commun. Il faudrait supprimer la possibilité qu'utilisent les familles riches d'échapper à la taxation des plus-values par la donation aux enfants (en vie ou au moment du décès). Aujourd'hui, un riche actionnaire peut loger ses titres dans une société *ad hoc* qui reçoit ses dividendes, utiliser les titres de cette société comme caution pour obtenir des prêts de sa banque qui lui fournit les sommes dont il a besoin pour vivre et ainsi ne pas déclarer de revenu ; puis léguer les titres de cette société à ses enfants, qui ne paient pas d'impôts sur les plus-values. Aussi, serait-il légitime de faire payer l'impôt sur les plus-values latentes en cas de transmission par donation ou héritage.

L'autre trou noir de la fiscalité reste les loyers implicites, surtout que s'y ajoute la non-taxation des plus-values sur le logement principal. Il n'est guère équitable que deux familles de même revenu payent le même impôt si l'une a hérité d'un appartement et l'autre doit payer un loyer : leur capacité contributive est très différente. Il serait souhaitable d'introduire progressivement une taxation des loyers implicites, par exemple en leur faisant payer les CRDS-CSG et les prélèvements sociaux<sup>7</sup>. En contrepartie, les intérêts versés pourraient redevenir déductibles du revenu imposable, ce qui favoriserait les jeunes en phase de constitution d'un patrimoine au détriment des patrimoines détenus. Pour les plus-values immobilières, il faudrait ne permettre que la déduction de l'inflation pour les biens autres que la résidence principale et introduire une taxation des plus-values sur la résidence principale (avec un sursis d'imposition en cas de réinvestissement dans la résidence principale).

### 7.3. Supprimer toutes les dépenses fiscales ?

Le système français comporte de nombreuses dépenses fiscales, de l'ordre de 34 milliards pour l'impôt sur le revenu, 60 % de son montant. Celles-ci nuisent à la progressivité de l'impôt ; beaucoup n'ont aucune justification économique et sociale ; certaines n'ont été mises en place que pour satisfaire un groupe de pression (comme les avantages fiscaux des journalistes, les exonérations des PEA). Leur suppression totale semble être une réforme évidente.

---

7. Les loyers implicites représentent environ 150 milliards en 2010 ; une taxation à 15,5 % pourrait rapporter 15 milliards d'euros (compte tenu d'une inévitable sous-évaluation).

Cependant, certaines dispositions fiscales correspondent à la prise en compte de la capacité contributive des ménages. C'est le cas du quotient familial, qui ne fait que prendre en compte la taille du ménage pour évaluer son niveau de vie. De même, il est légitime d'autoriser la déduction des pensions alimentaires, des dons aux œuvres, des frais de garde des enfants, des frais spécifiques des personnes dépendantes...

D'autres sont justifiées pour des raisons sociales. Elles ne pourraient pas être supprimées sans mettre en place des dispositifs de remplacement : demi-parts supplémentaires pour les enfants des familles nombreuses ou pour les invalides. Il serait peu justifiable de taxer les prestations familiales qui sont déjà loin d'assurer la parité des niveaux de vie entre les familles et les personnes sans enfants (voir Sterdyniak, 2011).

D'autres correspondent à une logique fiscale. C'est le cas de l'abattement de 40 % sur les dividendes, de l'abattement de 10 % pour frais professionnels des salariés (qui est excessif mais évite au fisc d'avoir à traiter de nombreuses demandes d'imposition aux frais réels, qui compense les possibilités des non-salariés de faire passer une partie de leurs dépenses personnelles en frais professionnels), et par conséquent de l'abattement plafonné des retraités. Certaines dépenses fiscales devraient être transformées en subventions : monuments historiques, travaux pour les économies d'énergie, aides aux DOM-TOM. Les crédits d'impôt remboursable (PPE) sont déjà en fait des subventions.

Le gouvernement actuel a déjà supprimé la non-imposition des heures supplémentaires. Il a abaissé à 10 000 euros le plafond appliqué à l'ensemble des avantages que tire un ménage de certains dispositifs fiscaux. Le plafonnement des niches est cependant une voie moins efficace que celle consistant à regarder, dépense fiscale par dépense fiscale, si elles doivent être maintenues ou remplacées.

Le gain maximum possible à la suppression des dépenses fiscales à l'IR peu justifiées serait de l'ordre de 8 milliards d'euros, soit 2,5 milliards de prélèvements supplémentaires sur les retraités, 1 milliard de réduction des avantages des particuliers employeurs, 3 milliards d'avantages de l'épargne (PEA, assurances-vie, participation), 1 milliard d'avantages de l'investissement locatif ou productif. Mais les bénéficiaires de ces dépenses fiscales se défendront.

Dans son programme, quelque peu inspiré par Landais, Piketty et Saez (2011), François Hollande évoquait la création d'un prélèvement simplifié sur le revenu qui unifierait la CSG et l'IR. Mais les caractéristiques du nouvel IR restent entièrement à définir<sup>8</sup>. Une telle réforme permettrait de repenser le système français et d'ouvrir le champ des possibles au débat démocratique. Faut-il supprimer ou augmenter le caractère familial de l'impôt ? Faut-il réduire ou augmenter son caractère redistributif ?

Le mot *simplifié* ne peut qu'inquiéter : un impôt progressif qui prend en compte les caractéristiques du ménage peut-il être simple ? Le système français exonère les plus pauvres, et taxe déjà beaucoup plus les très riches que celui des autres pays développés. Il est illusoire de croire que la réforme pourra le rendre encore plus progressif.

Selon ses partisans, cette fusion ferait que tous les Français se sentiraient *imposés*, mais ceci signifie-t-il que les ménages les plus pauvres (les chômeurs, les retraités, les salariés en dessous du SMIC) qui actuellement ne payent pas d'IR ou de CSG ou qui reçoivent un RSA supérieur à leur CSG pâtiraient de la réforme ?

Cette réforme permettrait de supprimer d'un coup toutes les niches fiscales, mais les difficultés apparaîtraient vite : de nombreuses dépenses fiscales devraient être maintenues ou remplacées par des subventions.

Un des objectifs de la réforme serait que les revenus du capital soient imposés comme ceux du travail. Mais ce n'est pas si simple une fois reconnu qu'il faut prendre en compte les cotisations non contributives des salariés, les prélèvements sociaux des revenus du capital, l'IS déjà payé, la distinction entre intérêt réel et nominal. Il apparaîtrait vite que les revenus du capital sont souvent déjà imposés plus que les revenus du travail.

Un nettoyage progressif du système actuel par la disparition des dépenses fiscales injustes nous semble un chemin plus assuré que le mythe de la grande réforme. Par ailleurs, il ne nous semble pas obligatoire d'aller vers un prélèvement à la source versé par les entreprises : l'impôt peut rester citoyen, versé par les contribuables, qui en perçoivent le poids.

---

8. Voir, en particulier, Allègre, Cornilleau et Sterdyniak (2007), Sterdyniak (2012).

La France a un niveau élevé d'impôts locaux. Ceux-ci sont archaïques et moins progressifs que les impôts nationaux. Ils sont également plus inégalitaires, parce que les riches paient peu dans des communes riches et les pauvres paient beaucoup dans les communes pauvres. Tant en termes d'efficacité économique que de justice sociale, la France devrait inverser les développements récents qui ont réduit l'impôt sur le revenu et augmenté les impôts locaux. La décentralisation tend à augmenter les dépenses locales qui pourraient aggraver les disparités locales. Il serait souhaitable de réduire la taxe d'habitation et de créer un supplément d'impôt sur le revenu, dont le produit serait redistribué aux collectivités locales sur la base de leurs besoins (population, nombre d'enfants, nombre de personnes en difficulté).

#### 7.4. Faut-il un ISF ?

L'Impôt de solidarité sur la fortune se justifie par cinq arguments. Les titulaires d'un patrimoine important bénéficient tout particulièrement de l'organisation sociale ; il est juste qu'ils en supportent plus spécifiquement le coût. La répartition du patrimoine est plus inégalitaire que celle du revenu : le ratio entre le 1<sup>er</sup> et le 9<sup>e</sup> décile est de 4,2 pour le revenu, de 205 pour le patrimoine<sup>9</sup> ; aussi, la taxation du patrimoine est-elle plus redistributive que celle du revenu. L'ISF ne taxe pas les biens professionnels ; il incite donc les chefs d'entreprises et leur famille à investir dans leur entreprise et à y rester impliqués. L'ISF peut obliger certains propriétaires de biens immobiliers, non-occupés ou sous-occupés, à les mettre sur le marché. Finalement, l'ISF oblige certains détenteurs de portefeuilles immobiliers à vendre des titres, donc à réaliser des plus-values.

Depuis la réforme de 2012, le taux de l'ISF va de 0,5 % à 1,5 %. L'ISF reste lourd pour les titulaires de revenus d'intérêt et de dividendes, de revenus fonciers ou de plus-values taxées, mais pas pour les propriétaires de leur résidence, ni pour les bénéficiaires de plus-values non-taxées (tableau 21).

---

9. En 2010, selon *INSEE Première*, n° 1380, novembre 2011.

Tableau 21. Taux d'imposition marginal en 2013

En %

	Sans ISF	ISF à 0,50 %	ISF à 1 %	ISF à 1,5 %
Intérêts	116,4	141,4	166,4	191,4
Revenus fonciers*	62,4	70,7	79,1	87,5
Loyers imputés	10,0	18,4	26,6	34,8
Dividendes**	62,0	68,2	74,4	80,6
Plus-values taxées**	60,4	66,6	72,8	79,0
Plus-values non taxées**	34,4	40,7	46,9	53,1

\* Rentabilité de 6 %.

\*\* Rentabilité de 8 %.

Source : Calculs de l'auteur.

La réforme de 2012 introduit un plafonnement de l'ensemble des impôts payés par un contribuable à l'ISF à 75 % du montant de ses revenus. Mais l'évaluation des impôts reste contestable (ni l'IS, ni les cotisations maladie et famille ne sont pris en compte) ainsi que celle du revenu (les intérêts ne sont pas corrigés de l'inflation, les loyers implicites, les plus-values latentes ne sont pas pris en compte). Toutefois, les chefs d'entreprises ne pourront plus déduire leur endettement professionnel de leur patrimoine professionnel. Les revenus pris en compte auraient dû intégrer les intérêts capitalisés et une partie des plus-values non-réalisées, mais le Conseil constitutionnel s'y est refusé ; l'évasion fiscale reste possible pour les plus riches.

En ce qui concerne les riches, la concurrence fiscale porte aussi sur la fiscalité du patrimoine et sur les droits de succession. En Europe, ne maintiennent un impôt sur le patrimoine que la France, la Grèce, le Luxembourg et la Suisse. Le poids des droits de succession est très faible sauf en Belgique et en France. Faut-il s'aligner ? Non, mais la possibilité de l'exil fiscal fragilise la taxation des plus riches. Il faut cependant distinguer deux cas : s'il s'agit d'une fortune en titres financiers, l'exil ne coûte à la France qu'un manque à gagner fiscal et n'a guère de conséquences économiques ; s'il s'agit d'une fortune en biens professionnels, elle peut signifier la fermeture de l'entreprise et la perte de capitaux productifs. Aussi, la France exonère-t-elle les biens professionnels de l'ISF et d'une partie des droits de succession si les héritiers continuent à gérer l'entreprise. Certes, cette mesure peut être considérée comme contraire à l'équité, mais c'est un moindre mal et il n'est pas mauvais de favoriser parfois le capital productif.

La France devrait prendre des mesures de rétorsion contre ses nationaux qui partent à l'étranger pour des motifs fiscaux. En 2011, le gouvernement avait réintroduit une *exit tax*, une taxe sur les plus-values latentes des personnes quittant la France. La France risque cependant de se heurter à la censure de la CJUE, qui peut brandir le principe de la liberté d'établissement. Une mesure envisageable est celle d'une taxation mondiale de tous les Français, en suivant la modèle américain. Pour conserver leur droit de vote, les Français installés à l'étranger devraient faire une déclaration d'imposition à la France et payer un impôt correspondant à l'écart entre celui dû en France et celui payé à l'étranger. Pour rendre cet impôt gérable, il ne s'appliquerait qu'au-delà d'un certain niveau de revenu (patrimoine) et dans les pays ayant de bas taux d'imposition sur le revenu ou le patrimoine.

### 7.5. Du côté des pauvres...

La France aide les ménages les plus pauvres par un système compliqué comprenant le RSA, la PPE, les allocations logement et des prestations familiales sous conditions de ressources. Depuis 2000, les gouvernements, encouragés par de nombreux économistes (voir, par exemple, Laroque et Salanié, 2000), sont persuadés que l'écart est trop faible entre les salaires des travailleurs non-qualifiés et les revenus d'assistance, ce qui expliquerait le niveau élevé du taux de chômage des travailleurs non-qualifiés. Ils essayent d'augmenter cet écart en subventionnant les travailleurs à bas-salaires (le PPE, le RSA-activité), de sorte que l'emploi est encouragé.

Malgré les efforts de Martin Hirsch, le RSA n'englobe pas la PPE et les allocations logement. Le RSA se compose d'une allocation de base : le RSA socle. Celui-ci dépend de la situation familiale et est réduit de 38 (resp. 100) euros pour 100 euros de revenu d'activité (resp. autre revenu). Ainsi, une famille avec un travailleur à bas salaire a droit au RSA-activité. Le RSA est versé mensuellement sur la base d'une déclaration de revenus trimestriels ; le RSA-socle dépend théoriquement des efforts d'insertion. Le PPE est versé automatiquement sur la base de la déclaration d'impôt sur le revenu, avec un délai d'un an. Le RSA est déductible de la PPE afin qu'un ménage qui ne demande pas le RSA reçoive automatiquement la PPE.

Le système vise à assurer un revenu minimum aux plus pauvres tout en préservant leur incitation à travailler. Aussi, le RSA

(499 euros par mois) est-il nettement inférieur au minimum vieillesse (792 euros). Comme le montrent les tableaux 22 et 23, le RSA fournit un niveau de l'ordre de 40 % du revenu médian (soit nettement en dessous du seuil de pauvreté à 60 % du revenu médian). Un célibataire sort de la pauvreté en gagnant 0,5 SMIC ; il faut 1,5 SMIC pour un couple avec deux enfants. Au total, le taux de gain marginal est de l'ordre de 50 % pour un célibataire (tableau 24). Pour un couple, le taux est très bas entre 1 et 1,5 SMIC, ce qui peut décourager l'emploi de l'épouse d'un smicard (tableau 25). Avant le RSA-activité, c'est le premier emploi qui était découragé.

Tableau 22. Le cas du célibataire

En euros				
	RSA	1/2 SMIC	SMIC	1,5 SMIC
Salaires	0	548	1 097	1 646
RSA	415	207	—	—
PPE	—	—	80	—
Allocation logement	301	246	49	0
IR				-102
<b>Total</b>	<b>716</b>	<b>1 001</b>	<b>1 226</b>	<b>1 544</b>
% RM	42,5	59,4	72,7	91,6

Le loyer est estimé à 400 euros.

Source : Calculs de l'auteur.

Tableau 23. Couple deux enfants (2,1 UC)

En euros						
	RSA	Ménage mono-actif			Ménage bi-actif	
		1/2SMIC	SMIC	1,5 SMIC	1,5*SMIC	2*SMIC
Salaires	0	548	1 097	1 646	1 646	2 194
RSA	856	522	312	103	—	—
PPE	—	—	—	—	126	166
AF/ARS	48	127+48	127+48	127+48	127+48	127+48
Allocation logement	473	473	369	209	211	54
<b>Total</b>	<b>1 377</b>	<b>1 718</b>	<b>1 953</b>	<b>2 133</b>	<b>2 158</b>	<b>2 589</b>
% RM	38,9	48,5	55,2	60,3	61,0	73,2
PPE*			93	13		
<b>Total</b>			<b>1 734</b>	<b>2 043</b>		

\* non recours au RSA.

Note : Le loyer est estimé à 500 euros, les enfants ont 7 et 10 ans.

Source : Calculs de l'auteur.

Tableau 24. Gain au passage à l'emploi. Célibataire

	En euros/en % du salaire net
RSA vers 0,5 SMIC	285 (52 %)
0,5 SMIC vers SMIC	225 (41 %)
RSA vers SMIC	510 (46,5 %)
SMIC vers 1,5 SMIC	318 (58 %)

Sources : Calculs de l'auteur.

Tableau 25. Gain au passage à l'emploi. Couple avec deux enfants

En euros

	Avec recours au RSA	Sans recours au RSA
<b>Premier actif</b>		
RSA vers 0,5 SMIC	341 (62 %)	
0,5 SMIC vers SMIC	235 (43 %)	16 (2 %)
RSA vers SMIC	576 (52,5 %)	357 (32,5 %)
SMIC vers 1,5 SMIC	180 (33 %)	309 (56 %)
<b>Deuxième actif, Premier actif au SMIC</b>		
Inactif vers 0,5 SMIC	205 (37 %)	424 (77 %)
Inactif vers 1 SMIC	636 (62 %)	855 (78 %)

Sources : Calculs de l'auteur.

Le système actuel a six défauts :

- Le taux de non-recours du RSA-activité reste important (de l'ordre de 68 %). Les travailleurs à faible revenu refusent de faire l'objet d'un contrôle social pour une prestation relativement faible. En raison de l'effet de stigmatisation du RSA, ils ne veulent pas être confondus avec les bénéficiaires du RSA-socle. La PPE est donnée automatiquement, sans contrôle social, mais avec un délai d'un an.
- Le RSA fournit une allocation de l'ordre de 110 euros par enfant aux familles avec 1 ou 2 enfants au niveau du SMIC, allocation qui comble un trou de notre système. Toutefois, cette allocation n'est pas versée aux familles de chômeurs. Il faudrait verser ces 110 euros sous forme d'un complément familial à toutes les familles pauvres de 1 ou 2 enfants (celles à 3 enfants et plus ayant déjà un complément familial et des allocations plus généreuses).

- Le RSA, comme toutes les prestations familiales n'est indexé que sur les prix. Ses titulaires courent le risque de voir leur situation relative se détériorer progressivement.
- Il manque en France un dispositif équivalent aux allocations invalidité des pays scandinaves, versées sur des critères médicaux, économiques et sociaux, assurant aux personnes les plus éloignées de l'emploi (temporairement ou durablement) un revenu plus satisfaisant, équivalent à celui du minimum vieillesse.
- Les jeunes de moins de 25 ans n'ont pas droit au RSA alors que beaucoup d'entre eux ont des difficultés d'insertion.
- Le système n'est pas plus généreux pour les bénéficiaires du RSA avec enfants, alors que l'on pourrait souhaiter que ceux-ci bénéficient d'une allocation plus favorable, ceci pour trois raisons : les bénéficiaires du RSA avec enfants remplissent un rôle social, celui de parents, que ne remplissent pas les bénéficiaires du RSA sans enfant ; les enfants de bénéficiaires du RSA ne sont pas responsables du manque de ressources de leurs parents et ont droit à un niveau de vie plus élevé que celui que la société accorde aux bénéficiaires du RSA sans enfant qui sont, en partie, responsables de leur situation ; l'allocation doit permettre aux parents d'élever leurs enfants dans des conditions satisfaisantes.

En 2013, un rapport parlementaire (Sirugue, 2013) avait proposé une prime d'activité (Prime d'activité, PA) qui remplacerait le RSA-activité et la PPE. Mais, comme le RSA-socle persisterait, les familles de très bas salaires seraient tenues d'obtenir deux indemnités : le RSA-socle et la Prime d'activité. Le système serait compliqué pour eux. Le rapport Sirugue propose d'étendre le droit à la PA aux jeunes âgés de moins de 25 ans, ce qui est justifié, mais il propose une réforme à coût constant, sans même proposer de récupérer les économies réalisées actuellement par le non-recours au RSA. Ainsi, l'extension du droit aux moins de 25 ans serait payée par les bénéficiaires actuels de la RSA et de la PPE. L'échelle proposée de la PA était arbitraire, avec une pente arbitraire et un pic à 0,7 SMIC, qui n'a aucune justification. Le taux marginal d'imposition reste faible à certains endroits, élevé dans d'autres. Il n'y a aucune amélioration par rapport au système existant. Dans l'ensemble, la situation des familles n'est pas améliorée. Le risque est que la PA souffre du même

taux de non-recours que le RSA et que beaucoup de familles perdent la PPE sans vouloir demander la PA.

En 2014, le gouvernement a annoncé la fusion de la PPE et du RSA sans que le nouveau dispositif soit précisé. Selon nous, il faudrait simplifier le système en remplaçant la PPE par une augmentation du SMIC, quitte à la compenser par une subvention à l'emploi; il faudrait introduire un complément familial de l'ordre de 100 euros par enfant, pour les familles pauvres, salariés ou chômeurs, avec 1 ou 2 enfants ; le RSA devrait être maintenu, mais son rôle serait réduit et le non-recours aurait moins de conséquences pour les familles avec enfants. Enfin, devrait être créée une allocation d'insertion, du montant du RSA, pour les jeunes à la recherche d'un emploi, ce qui devrait leur permettre de commencer à accumuler des droits à la retraite.

## 8. Le poids de la crise

La crise s'est traduite par une forte dégradation des finances publiques dans pratiquement tous les pays de l'UE. Ainsi, en 2013, le déficit public représentait-il 2,9 % du PIB de la zone euro, la dette publique est passée de 66,5 % du PIB en 2007 à 93 % en 2013. Cependant, la situation des pays de la zone euro est meilleure que celle des États-Unis (déficit de 9,3 %), du Royaume-Uni (déficit de 6,3 %), du Japon (déficit de 8,3 %). Le solde primaire structurel de la zone est excédentaire de 1,5 point de PIB (même en retenant les estimations de la Commission).

Les pays européens sont confrontés à un double dilemme. Il leur faut d'abord choisir une stratégie macroéconomique. Selon le point de vue keynésien, il faut maintenir des déficits publics importants tant que le taux de chômage ne baisse pas nettement. La zone euro a perdu 8,5 points de PIB du fait de la crise ; les rattraper suffirait à ramener les déficits publics à un niveau soutenable. L'objectif ne doit pas être l'équilibre budgétaire, mais la vraie « règle d'or des finances publiques », l'équilibre des finances hors dépenses d'investissement net, ce qui autorise, pour la France, un déficit structurel de l'ordre de 2,4 % du PIB.

Au contraire, la stratégie préconisée par le FMI, l'OCDE, la Commission européenne consiste à réduire rapidement le niveau des déficits publics. Le risque est alors de s'engager dans une

longue période de stagnation ; la restriction budgétaire pèse sur la demande ; les rentrées fiscales diminuent ; les déficits publics et les ratios de dettes ne sont guère améliorés. Compte tenu de la menace des marchés financiers et des agences de notation, les pays européens ont choisi la seconde stratégie, ce qui a maintenu l'Europe dans la dépression.

Le second choix réside entre baisses de dépenses publiques et hausses d'impôt. Les institutions internationales mettent en garde contre les hausses d'impôts (et surtout d'impôts directs) qui nuiraient à la compétitivité des entreprises, à la volonté des ménages de travailler, d'épargner et d'investir. Elles préconisent des baisses des dépenses publiques et sociales, dont elles nient l'utilité économique et sociale. Seule, la TVA qui pèse sur la consommation, pourrait être augmentée. Pour favoriser l'emploi, les pays devraient continuer à baisser les impôts touchant les entreprises. Ainsi, cette stratégie suppose-t-elle la poursuite de la concurrence fiscale. Le risque est qu'elle ait un fort impact dépressif puisqu'elle réduit des dépenses qui ont un fort impact sur la demande et qu'elle remet en cause le modèle social européen.

L'autre stratégie viserait à préserver le modèle social européen, et donc un niveau élevé de dépenses publiques et sociales, en comptant sur ses avantages comparatifs (éducation et santé de haut niveau gratuites pour tous, infrastructures publiques, prestations sociales) pour rester compétitif. Dans cette optique, il faudrait taxer les transactions financières, augmenter l'imposition des revenus financiers, des plus-values, des hauts revenus et des patrimoines les plus élevés, dont le gonflement est une des causes de la crise, créer un taux d'imposition confiscatoire sur les revenus exorbitants. La fiscalité devrait inciter les entreprises et les banques à un comportement tourné vers la production. Elle devrait favoriser l'investissement plutôt que la distribution de dividendes et les activités financières. Elle devrait inciter aux économies d'énergie plutôt qu'aux réductions d'emplois. À l'échelle européenne, ceci nécessite une stratégie d'harmonisation fiscale, garantissant à chaque pays la possibilité de taxer ses entreprises et ses résidents, interdisant la concurrence déloyale, fixant des taux d'imposition minimale pour les entreprises, les revenus élevés, les patrimoines, interdisant aux banques et aux entreprises d'avoir des filiales dans les paradis fiscaux, organisant la montée en puissance de la taxation écolo-

gique. Les contraintes écologiques vont obliger dans les années à venir à modifier en profondeur les façons de produire et de consommer. Il faudra renoncer au modèle de consommation ostentatoire où des besoins nouveaux sont en permanence imposés par les stratégies des grandes entreprises. Les contraintes écologiques ne devraient pas se traduire des hausses de prix sans compensation, ce qui ferait porter les efforts sur les plus pauvres ; l'objectif devrait être de passer à une société plus sobre et moins inégalitaire. Cette stratégie fiscale devrait donc être européenne, mais qui peut l'impulser en Europe ?

## 9. Quelle stratégie pour la réforme fiscale en France ?

En 2015, quatre stratégies sont envisageables :

- Une stratégie axée sur la hausse des impôts des plus riches et des firmes multinationales. Ce fut celle de la France de la mi-2012 à la mi-2014. Cette stratégie demandait de prendre en parallèle des mesures fortes contre l'exil fiscal, puisque la France est déjà l'un des pays qui taxe le plus les plus riches. Il aurait fallu aussi lutter contre tous les dispositifs permettant l'évasion fiscale (ce qui est difficile pour un pays isolément).
- Une stratégie axée sur la réduction des impôts frappant les entreprises afin d'améliorer la compétitivité et l'attractivité de la France. Les entreprises, moins taxées, investiraient plus en France et créeraient des emplois, ce qui compenserait la baisse initiale d'impôt. Au départ, il faudrait augmenter les impôts payés par les salariés et les ménages, donc accepter une certaine baisse de niveau de vie pour être plus compétitif. Se pose la question du choc initial sur la demande et de l'acceptation sociale d'une telle stratégie. C'est, de plus, une stratégie peu coopérative à l'échelle européenne. C'est celle que le gouvernement Valls a choisie.
- Une stratégie de rationalisation visant à supprimer les niches fiscales et sociales, ce qui imposerait de renoncer à l'interventionnisme fiscal, ce qui est satisfaisant dans certains cas (la fiscalité de l'épargne), moins dans d'autres. Ses gains sont sans doute surestimés.
- Une stratégie écologique faisant monter en puissance la fiscalité écologique. Mais son impact sur la compétitivité

risque d'être lourd si cette stratégie ne se place pas dans un cadre européen.

Il ne faut donc pas se faire trop d'illusions sur les gains à attendre de la réforme fiscale. Cinq axes nous semblent cependant prioritaires :

- réaffirmer le principe selon lequel tous les revenus des ménages doivent être soumis à l'impôt sur le revenu ; celui-ci doit appliquer strictement le principe : « chacun doit contribuer aux dépenses publiques selon ses capacités contributives » ; ces capacités doivent être évaluées sur une base familiale ;
- réaffirmer le principe selon lequel tous les revenus du travail doivent être soumis à des cotisations sociales, tous les revenus du capital aux prélèvements sociaux ;
- partager les dépenses fiscales en trois catégories : celles qui ne font que déterminer la capacité contributive des ménages (qui doivent être maintenue et ne plus être considérée comme des dépenses fiscales) ; celles qui sont des subventions sociales ou économiques (qui doivent être transformées en subventions explicites) ; les autres qui doivent être supprimées ;
- faire monter en puissance la fiscalité écologique et la fiscalité sur les activités financières, maintenir la fiscalité sur le capital, réduire la fiscalité portant sur le travail ;
- lutter contre l'optimisation et le tourisme fiscaux des entreprises et des ménages les plus riches. Ceci passe par l'harmonisation fiscale mondiale ou européenne, mais, dans ce domaine, la France doit être à l'initiative et prendre, seule si nécessaire, des mesures indispensables.

La réforme fiscale n'est pas chose aisée.

## Références

- Allègre G., G. Cornilleau et H. Sterdyniak, 2007, « Vers la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG ? », *Revue de l'OFCE*, 101, avril.
- Artus P., H. Sterdyniak et P. Villa, 1980, « Investissement, emploi et fiscalité », *Économie et Statistique*, novembre.
- Besson E., 2007, *TVA Sociale*, La Documentation française, septembre.
- Bozio A. *et al.*, 2012, « Fiscalité et redistribution en France, 1997-2012 », *mimeo*, IPP.
- Bretin E., 2005, « Effets macroéconomiques à long terme d'un changement d'assiette de la Taxe professionnelle », *Diagnostics, Prévisions et Analyses Économiques*, Minefi, février.
- Bunel M., C. Edmond et Y. L'Horty, 2014, « Évaluer les réformes des exonérations générales de cotisations sociales », *Revue de l'OFCE*, 126, décembre.
- Cahuc P. et S. Carcillo, 2014, *Alléger le coût du travail pour augmenter l'emploi : les clefs de la réussite*, Institut Montaigne, mars.
- CAS, 2006, *Réforme du financement de la protection sociale*, avis de synthèse.
- CSERC, 1996, *L'allègement des charges sociales sur les bas salaires*, La Documentation Française.
- COE, 2006, « Avis sur l'élargissement de l'assiette des cotisations de Sécurité sociale », *mimeo*.
- Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, 2011, *Rapport*.
- Ducoudré B. et E. Heyer, 2014, « Les enjeux du Pacte de Responsabilité pour l'économie française », in *L'Économie française 2015*.
- Friot B., 1999, *Et la cotisation sociale créera l'emploi*, La Dispute.
- Groupe de travail sur l'élargissement de l'assiette des cotisations employeurs de cotisation sociale, 2006, *Rapport*, mai.
- Heyer Éric et M. Plane, 2014, « Impact des allègements des cotisations patronales des bas salaires sur l'emploi », *Revue de l'OFCE*, 126, décembre.
- Institut Montaigne, 2012, *Une fiscalité au service de la « social compétitivité »*, mars.
- Landais C., T. Piketty et Saez E., 2011, *Pour une révolution fiscale*, Paris, Le Seuil.
- Laroque G. et B. Salanié, 2000 « Une décomposition du non-emploi en France », *Économie et statistique*, 331.
- Malinvaud E., 1998, *Les cotisations sociales à la charge des employeurs : analyse économique*, Rapport au Premier ministre.
- OCDE, 2013, *France 2013*, Chapter 1, OECD Economic Surveys.

- Plane M., 2012, « Évaluation de l'impact macroéconomique du Crédit d'Impôt pour la Compétitivité et l'Emploi », *Revue de l'OFCE*, 126, décembre.
- Sirugue C., 2013, « Réforme des dispositifs de soutien aux revenus d'activité modestes », *mimeo*, juillet.
- Sterdyniak H. et P. Villa, 1984, « Faut-il substituer de la TVA aux cotisations sociales des employeurs », *Observations et diagnostics économiques*, janvier.
- Sterdyniak H. et P. Villa, 1998, « Pour une réforme du financement de la Sécurité sociale », *Observations et diagnostics économiques*, octobre.
- Sterdyniak H., 2007, « Low-skilled Jobs: The French Strategy », *OFCE Working Paper*, 2007-15, juillet.
- Sterdyniak H., 2011, « Faut-il remettre en cause la politique familiale française ? », *Revue de l'OFCE*, 116, janvier.
- Sterdyniak H., 2012, « Une lecture critique de l'ouvrage *Pour une révolution fiscale* », *Revue de l'OFCE*, 122, avril.
- Timbeau X., C. Blot, É. Heyer et M. Plane, 2007, « Contribution sur la valeur ajoutée : emplois à tout prix ? », *Revue de l'OFCE*, 100, janvier.