



HAL
open science

Fiscalité des ménages et des entreprises

Henri Sterdyniak, Vincent Touzé

► **To cite this version:**

Henri Sterdyniak, Vincent Touzé. Fiscalité des ménages et des entreprises. Revue de l'OFCE, 2015/3 (139), pp.397, 2015, 9782312033778. hal-03459816

HAL Id: hal-03459816

<https://sciencespo.hal.science/hal-03459816>

Submitted on 1 Dec 2021

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.

Revue de l'OFCE

139

**FISCALITÉ DES MÉNAGES
ET DES ENTREPRISES**

sous la direction d'Henri Sterdyniak
et Vincent Touzé

ofce

sous la direction d'Henri Sterdyniak et Vincent Touzé

FISCALITÉ DES MÉNAGES ET DES ENTREPRISES

*of*ce

OFCE

L'Observatoire français des conjonctures économiques est un organisme indépendant de prévision, de recherche et d'évaluation des politiques publiques. Créé par une convention passée entre l'État et la Fondation nationale des sciences politiques approuvée par le décret n° 81.175 du 11 février 1981, l'OFCE regroupe plus de 40 chercheurs (es) français et étrangers. « Mettre au service du débat public en économie les fruits de la rigueur scientifique et de l'indépendance universitaire », telle est la mission que l'OFCE remplit en conduisant des travaux théoriques et empiriques, en participant aux réseaux scientifiques internationaux, en assurant une présence régulière dans les médias et en coopérant étroitement avec les pouvoirs publics français et européens. Philippe Weil a présidé l'OFCE de 2011 à 2013, à la suite de Jean-Paul Fitoussi, qui a succédé en 1989 au fondateur de l'OFCE, Jean-Marcel Jeanneney. Depuis 2014, Xavier Ragot préside l'OFCE. Il est assisté d'un conseil scientifique qui délibère sur l'orientation de ses travaux et l'utilisation des moyens.

Président

Xavier Ragot.

Direction

Jérôme Creel, Estelle Frisquet, Éric Heyer, Lionel Nesta, Xavier Timbeau.

Comité de rédaction

Christophe Blot, Gérard Cornilleau, Jérôme Creel, Estelle Frisquet, Jean-Luc Gaffard, Éric Heyer, Sandrine Lévasseur, Françoise Milewski, Lionel Nesta, Hélène Périvier, Henri Sterdyniak, Xavier Timbeau.

Publication

Xavier Ragot (directeur de la publication), Gérard Cornilleau (rédacteur en chef), Laurence Duboys Fresney (secrétaire de rédaction), Claudine Houdin (adjoint à la fabrication), Najette Moumami (responsable de la fabrication).

Contact

OFCE, 69 quai d'Orsay 75340 Paris cedex 07
Tel. : +33(0)1 44 18 54 87
mail : revue@ofce.sciences-po.fr
web : www.ofce.sciences-po.fr

FISCALITÉ DES MÉNAGES ET DES ENTREPRISES

sous la direction d'Henri Sterdyniak et Vincent Touzé

Fiscalité des ménages et des entreprises : Présentation générale 5
Henri Sterdyniak et Vincent Touzé

RÉFORME FISCALE : À LA RECHERCHE D'UN CONSENSUS

**Compte rendu de la conférence de consensus sur la fiscalité
des ménages et des entreprises du 20 mai 2014** 15
Henri Sterdyniak et Vincent Touzé

COMPÉTITIVITÉ FISCALE : LES ENTREPRISES FRANÇAISES FACE À L'IMPÔT

Impôts, charges sociales et compétitivité
Le CICE : un instrument mixte 63
Sarah Guillou et Tania Treibich

**Fiscalité des entreprises en France : un état des lieux
et quatre propositions** 89
Éric Heyer

FISCALITÉ ET TRANSITION ÉCOLOGIQUE

**La fiscalité environnementale en France peut-elle devenir réellement
écologique ? État des lieux et conditions d'acceptabilité** 131
Mireille Chiroleu-Assouline

La taxe-carbone : une idée toujours d'avenir si... 167
Jean-Charles Hourcade

FISCALITÉ DES MÉNAGES

**Pourquoi les économistes sont-ils en désaccord ? Faits, valeurs,
et paradigmes : revue de littérature et exemple de la fiscalité** 199
Guillaume Allègre

**Fiscalité du capital : principes, propriétés et enjeux de taxation
optimale** 225
Céline Antonin et Vincent Touzé

**Comment justifier une augmentation impopulaire des droits
de succession** 267
André Masson

MISE EN PERSPECTIVE

La grande réforme fiscale, un mythe français 329
Henri Sterdyniak

Les propos des auteurs et les opinions qu'ils expriment n'engagent qu'eux-mêmes
et non les institutions auxquelles ils appartiennent.

Présentation générale

FISCALITÉ DES MÉNAGES ET DES ENTREPRISES

Henri Sterdyniak et Vincent Touzé

Ce numéro spécial trouve son origine dans la Conférence de consensus sur la fiscalité des ménages et des entreprises organisée par l'OFCE, le vendredi 20 mai 2014. L'objectif de cette conférence était de contribuer aux débats actuels sur le niveau, la structure et l'évolution de la fiscalité française.

La forte augmentation de la fiscalité entre 2010 et 2013 (hausse de 3 points du taux de prélèvements obligatoires) situe aujourd'hui la France au deuxième rang mondial en termes de taux de prélèvements obligatoires, derrière le Danemark. Pour qu'un tel niveau d'imposition soit socialement accepté, il est nécessaire que la fiscalité soit juste et transparente. Un tel niveau est difficile à maintenir dans une économie ouverte où la tentation et les possibilités d'exil fiscal sont importantes pour les ménages les plus riches comme pour les grandes entreprises. Cette hausse de la pression fiscale a rapproché la fiscalité des revenus du capital de celle des revenus du travail ; elle a permis la suppression de nombreuses niches fiscales ou sociales injustifiées. Elle n'en a pas moins provoqué de nombreux mouvements de protestation tant pour réagir à la taxation des dirigeants d'entreprises (le mouvement des *pigeons*) qu'à la mise en place d'une fiscalité plus verte (actions contre l'écotaxe).

La grande réforme fiscale est souvent évoquée dans le débat public. Elle a été débattue lors de la campagne présidentielle. Elle a été reprise, le 19 novembre 2013, par le Premier ministre, Jean-Marc Ayrault. Début 2014, des assises de la fiscalité ont été convoquées, qui ont abouti à deux rapports portant respectivement sur la fiscalité des entreprises et des ménages. Le gouvernement s'est engagé à ne plus augmenter la pression fiscale et même à réduire fortement celle portant sur les entreprises.

Dès novembre 2012, à la suite du rapport Gallois préconisant une politique de l'offre comportant en particulier un « choc de compétitivité », le gouvernement avait annoncé la mise en place du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE). En janvier 2014, s'y est ajouté le Pacte de responsabilité. Au total, les entreprises bénéficieraient d'une baisse de 30 milliards d'euros du coût du travail et de 10 milliards de leur fiscalité (suppression de la C3S, diminution du taux de l'IS) ; cette réduction d'impôts doit être financée par une augmentation de la TVA, par une hausse de la fiscalité écologique (mais l'écotaxe a été abandonnée) et surtout par une baisse des dépenses publiques de l'ordre de 50 milliards d'euros (qui risque de peser sur la demande). Elle aboutit cependant à reporter les objectifs de diminution du déficit public (mais ceux-ci étaient-ils justifiés ?).

Au total, depuis juin 2012, de nombreuses mesures en matière de fiscalité auront été prises, sans constituer vraiment cette fameuse réforme fiscale. Dans quelles directions faire évoluer dorénavant la fiscalité française ? Faut-il poursuivre la baisse des impôts sur les entreprises ? Comment faire monter en puissance la fiscalité écologique ? Faut-il toujours envisager une grande réforme de la fiscalité des ménages ? Faut-il augmenter la fiscalité des revenus du capital (dans un souci de redistribution) ou au contraire la réduire (pour encourager l'investissement) ?

Ce numéro spécial de la *Revue de l'OFCE* débute par un compte rendu de la Conférence de consensus de 2014. Par la suite, huit contributions approfondissent les différents sujets de réforme fiscale en débat ; elles sont réparties en quatre thèmes : la compétitivité fiscale, la taxation écologique, la fiscalité des ménages et une mise en perspective générale.

1. Quelle réforme fiscale ? À la recherche d'un consensus

Le compte rendu de la Conférence de consensus rédigé par **Henri Sterdyniak** et **Vincent Touzé** introduit ce numéro. Présidée par Xavier Ragot et Henri Sterdyniak, cette conférence a réuni treize contributions. Lors de cette journée, les questions fiscales ont été abordées dans le cadre de quatre débats portant respectivement sur la compétitivité fiscale des entreprises françaises (faut-il réduire la pression fiscale sur les entreprises ?), les enjeux d'une taxation verte pour organiser la transition écologique (comment « verdir » la fiscalité ?), la fiscalité des ménages (faut-il la simplifier au risque de réduire son

caractère incitatif et progressif ?) et la fiscalité des revenus du capital (l'imposition du capital est-elle satisfaisante ?).

Quelques idées majeures sont ressorties :

- La fiscalité des entreprises françaises est lourde et compliquée. Le CICE va dans le bon sens, mais en augmente encore la complexité. Pour certains, une forte simplification serait nécessaire ; d'autres redoutent qu'elle nuise à des mécanismes d'incitation. L'allègement devrait s'inscrire dans une stratégie européenne et intégrer des préoccupations d'équité (réduire les rentes excessives).
- La montée en puissance de la taxation écologique est indispensable ; elle devrait fournir un double dividende écologie-emploi si sa contrepartie est une baisse des cotisations employeurs, mais il risque d'y avoir des perdants (certaines entreprises et certains ménages) de sorte que la taxation verte est difficile à mettre en œuvre ; les mesures de compensation doivent être soigneusement pensées.
- La fiscalité doit frapper de manière équivalente tous les revenus des ménages quelle qu'en soit la nature. La complexité de la fiscalité des ménages est difficile à réduire sans renoncer à des mécanismes importants de redistribution et d'incitation. Des divergences persistent sur le maintien du caractère familial de l'impôt comme sur l'autonomie de la fiscalité sociale.
- Taxer les revenus du capital est nécessaire pour réduire les inégalités de patrimoine, principalement hérité. Pour certains, cependant, une taxation excessive peut conduire à une accumulation insuffisante de capital. D'autres préconisent de taxer davantage le capital immobilier et de favoriser le capital productif. La fiscalité des successions devrait être alourdie ; un désaccord existe sur la fiscalité des donations.

2. Compétitivité fiscale : les entreprises françaises face à l'impôt

Le débat sur la fiscalité des entreprises est crucial aujourd'hui car les entreprises françaises sont lourdement imposées et la France semble souffrir d'un déficit de compétitivité-prix. En sens inverse, une stratégie généralisée de concurrence fiscale en Europe (baisse des impôts des entreprises financée par la baisse des dépenses publiques) serait contreproductive.

Sarah Guillou et **Tania Treibich** fournissent la première simulation *ex ante* du CICE réalisée à partir de données d'entreprises. Elles estiment que l'impact du CICE en termes de création d'emplois devrait être plus faible qu'une baisse des charges patronales sur les bas salaires. Toutefois, le CICE devrait doublement bénéficier aux entreprises exportatrices grâce à une amélioration de leur marge (compétitivité-prix) ainsi que de leur aptitude à recruter de la main-d'œuvre qualifiée (compétitivité hors-prix). Elles suggèrent donc que le CICE devrait permettre à terme une amélioration des performances à l'exportation.

Éric Heyer procède à un examen macroéconomique de la fiscalité des entreprises. Celle-ci est nettement plus forte en France que dans les autres pays. Ce niveau élevé, stable dans le temps, résulterait du poids plus important des cotisations sociales patronales et des impôts à la production, plutôt que de l'IS. Éric Heyer analyse l'impact du CICE et du Pacte de responsabilité, dont les effets positifs (en tant que choc d'offre) seraient en partie contrebalancés par le choc de demande négatif des mesures de financement. Il conclut par quatre propositions :

- (i) élargir l'assiette de l'impôt sur les sociétés et en abaisser le taux ;
- (ii) financer les prestations universelles (maladie, famille) par l'impôt et non par des cotisations, sans compensation salariale et en période de croissance ;
- (iii) pour les prestations d'assurances (chômage, retraite) basculer les cotisations employeurs sur les cotisations salariales en ajustant le salaire brut pour que l'opération soit neutre sur les salaires nets ;
- (iv) cibler les incitations fiscales vers des postes directement liés à la compétitivité (R&D, innovation, formation, transition écologique, pôles de compétitivité, etc.).

3. Fiscalité et transition écologique

Les études sur les liens entre environnement, changement climatique, développement durable et bien-être montrent que la transition écologique et énergétique est nécessaire à l'humanité. Dans ce cadre, l'usage d'une fiscalité écologique est indispensable. En même temps, le bas niveau actuel de cette fiscalité et les reculs politiques dans ce domaine montrent la difficulté à la mettre en œuvre. Cette question du rôle de la fiscalité verte dans la transition écologique est traitée par les articles de Mireille Chirolleu-Assouline et de Jean-Charles Hourcade.

Mireille Chirolleu-Assouline constate que la fiscalité environnementale n'a pas en France la place qui devrait être la sienne. Elle

explique ce résultat par le fait que les décideurs politiques ont privilégié une logique de rendement fiscal (taux faible et assiette large) bien plus que d'incitation (taux élevés et assiette restreinte), ce qui n'est pas satisfaisant pour réduire les nuisances environnementales. Les tentatives de taxe verte ont été des échecs cuisants, en témoigne le récent abandon de l'écotaxe. La fiscalité française comporte encore beaucoup de niches fiscales nuisibles à l'environnement. La comparaison des échecs passés français et des succès dans quelques pays étrangers doit être source d'enseignement pour adopter une réforme d'envergure. La contribution climat énergie (CCE) mise en place en 2014 n'est pas au niveau nécessaire ; sa mise en place n'a pas été accompagnée de l'effort d'explication nécessaire. L'objectif de la fiscalité verte doit être compris et partagé. Le principe pollueur-payeur doit être réaffirmé. L'utilisation des produits de la CCE doit être de financer la transition écologique (utilisation de technologies et de produits moins polluants), de réduire le coût du travail pour favoriser un deuxième dividende, celui en emploi, de compenser les pertes de pouvoir d'achat aux ménages les plus pauvres (un dividende carbone). Il faudrait fixer dès maintenant un taux de taxe élevé afin de renforcer sa crédibilité écologique ; cette hausse est d'autant plus aisée que le cours du pétrole a diminué ; cela permettrait de financer les mesures de compensation.

Dans la même veine, **Jean-Charles Hourcade** montre la difficulté de passer de la théorie à la pratique en matière de taxe-carbone. Il rappelle que les projets ambitieux de taxe-carbone, à l'instar de l'écotaxe, sont en général voués à l'échec en raison d'une forte hostilité des entreprises et des populations car les coûts apparaissent immédiatement alors que les bénéfices apparaissent incertains. De plus, certaines catégories de ménages (ceux qui ont été incités à accepter de longs trajets emploi-domicile) sont particulièrement frappées et peuvent considérer la taxation écologique comme une remise en cause du contrat social. Il recommande d'intégrer la question de la taxation écologique dans une vision globale de la fiscalité et des dépenses publiques. La taxation écologique doit « être gérée comme une composante d'un nouveau contrat social ». Il affiche toutefois une certaine forme d'optimiste en considérant que le double dividende – réduction des émissions de CO₂ et gain en emploi – est potentiellement élevé et que les marges de manœuvre en matière de pédagogie de la fiscalité verte sont importantes. Il juge urgent d'agir car la fenêtre d'opportunité liée à la baisse des cours du pétrole pourrait bien être de courte durée.

4. Fiscalité des ménages

Si les impôts payés par les entreprises interrogent quant à leurs éventuels impacts préjudiciables sur la compétitivité, la croissance et la création d'emploi, la fiscalité des ménages est, elle, source de débats intenses pour déterminer le juste mode de calcul de l'impôt sur le revenu, voire de débats passionnés dès lors qu'il s'agit de taxer le patrimoine.

Guillaume Allègre montre, au travers d'une revue de la littérature, pourquoi les économistes peuvent ne pas être d'accord : ils divergent sur les faits, les valeurs et surtout les paradigmes, c'est-à-dire la conception du monde. Il illustre ces divergences dans le domaine de la fiscalité : légitimité du quotient familial, pertinence de la théorie de l'impôt optimal, individualisation de la fiscalité, taxation des revenus du capital. Il en conclut que les économistes ne doivent pas rechercher un illusoire consensus, mais qu'ils doivent développer leurs opinions dans leur diversité pour refléter les différents points de vue dans notre société et laisser les citoyens trancher. Selon nous, une conférence de consensus n'a pas effectivement pour objectif d'aboutir à un consensus généralisé, mais de préciser les faits (par exemple, l'originalité du système fiscal français), d'approfondir les pistes de réforme proposées, leur intérêt et leurs limites.

Céline Antonin et **Vincent Touzé** s'intéressent à la fiscalité du capital. Ils retiennent trois niveaux d'analyse : comment cette fiscalité opère-t-elle ? Quelle est son incidence dynamique ? Quels sont les enjeux de taxation optimale ? Ils distinguent tout d'abord les multiples façons de taxer le capital (revenu ou stock ; proportionnalité ou progressivité ; taxation à l'entrée, pendant la détention ou à la sortie). Ils montrent que la fiscalité du capital est très hétérogène en Europe ; la France est l'un des pays où le taux de prélèvements obligatoires sur le capital est le plus élevé, situation qu'ils jugent préoccupante. Le cas français fait ensuite l'objet d'une étude détaillée. Ils rappellent que taxer l'épargne a des répercussions dynamiques importantes : modification de l'arbitrage consommation/épargne ; taxation de revenus purement nominaux en cas de non-correction de l'inflation ; non neutralité de l'impôt en cas de traitement différencié de certains investissements ; apparition de taux confiscatoire en cas de taxation du stock du capital en période de faible rentabilité. Enfin, au travers d'une revue de la littérature, ils dressent un bilan du débat sur le niveau optimal de taxation du capital. Il existe des arguments favorables à une taxation élevée du capital (pour éviter une forte augmentation des inégalités ; pour faciliter la soutenabilité des dettes publiques) mais

celle-ci a des effets indésirables (fuite des capitaux, accumulation insuffisante de capital productif à long terme). Ils recommandent que la base fiscale des revenus du capital soit évaluée à travers un bilan patrimonial complet après déduction de l'inflation et tiennent compte de la durée de détention.

André Masson analyse lui-aussi la fiscalité du patrimoine, en se concentrant sur la question des droits de succession. Il dresse trois constats :

- l'absence d'un consensus en France sur ce sujet à travers l'exemple des ouvrages de Piketty (2013) et d'Aghion *et al.* (2014) ;
- une impopularité croissante des droits de succession et un niveau élevé de l'impôt sur la détention, ce qui pose une double énigme car le capital hérité est moins légitime que le capital accumulé ; ceci s'expliquerait par un « lobbying plus efficace des riches » et « une prégnance accrue des valeurs familiales » ;
- une situation patrimoniale « sous-optimale » (héritage de plus en plus tardif, croissance des transmissions plus rapide que le PIB, concentration du capital entre les mains des plus âgés, donations plus importantes chez les plus riches, sur-épargne des séniors).

Partant de ces constats, il propose un programme de réforme fiscale intitulé Taxfinh (*Tax family inheritances*). Ce programme comprend deux volets indissociables : « (1) taxer plus lourdement les héritages familiaux ; (2) multiplier et faciliter les moyens d'échapper à ce nouvel impôt en incitant à donner (aux enfants ou aux œuvres) ou à consommer son patrimoine sur les vieux jours ». Il présente ensuite la philosophie ainsi que les impacts prévisibles de ce programme : circulation plus rapide du patrimoine vers les jeunes générations, augmentation de la consommation aux âges élevés, hausses des dons et legs caritatifs, recettes fiscales nouvelles.

5. Une mise en perspective

Dans un article synthétique, **Henri Sterdyniak** dresse un bilan global de la fiscalité française. Lourde et complexe, elle donne naissance à des sentiments d'opacité et d'injustice. Toutefois, il rappelle que ce haut niveau de fiscalisation est aussi la conséquence d'un choix de société, comportant un haut niveau de redistribution comme de dépenses publiques et sociales. L'article dresse un historique des réformes fiscales depuis 1999. Il présente ensuite pour chaque type de prélèvement les réformes possibles et discute de leur opportunité :

1) Réformes du financement de la sécurité sociale : La CSVA et la taxation écologique n'amélioreraient pas la compétitivité des entreprises mais l'emploi par effet de substitution ; une hausse de la CSG (compensée par une hausse des salaires bruts) apporterait une clarification sociale, sans impact économique ; une hausse de la CSG sans compensation ou de la TVA signifierait « une baisse des revenus des ménages pour améliorer la compétitivité ou la rentabilité des entreprises françaises ».

2) Les impôts sur les entreprises : une convergence négociée de l'IS en Europe serait nécessaire pour lutter contre l'optimisation fiscale et éviter la concurrence fiscale ; en situation de chômage de masse, il faut chercher à réduire le coût du travail plutôt que celui du capital.

3) La taxation des ménages : la progressivité de l'impôt permet une meilleure distribution des revenus ; l'impôt doit rester familial ; tous les revenus, issus du travail ou du capital, devraient être taxés de la même façon ; les revenus implicites du capital (loyers fictifs, plus-values latentes) devraient être taxés ; la simplification de l'impôt risque d'être synonyme de moindre progressivité ; de nombreuses niches fiscales nuisent à la progressivité de l'IR ; l'ISF se justifie compte-tenu de l'inégalité des patrimoines ; la combinaison « exonération des cotisations employeurs bas salaires-RSA-PPE-aide au logement » sépare le coût du travail du niveau de vie des salariés à bas-salaires ; malgré ses défauts (piège à bas-salaires, incitation à l'emploi précaire, complexité), elle doit être maintenue.

Henri Sterdyniak souligne le poids de la crise sur les finances publiques. Il montre que quatre stratégies sont possibles :

- Une forte hausse des impôts des personnes les plus riches et des firmes multinationales renforce la spécificité du système français au risque de favoriser l'exode fiscal et la fuite des capitaux.
- La réduction des impôts sur les entreprises se donne comme objectif d'améliorer la compétitivité et l'attractivité de la France au prix d'une baisse des dépenses publiques et du pouvoir d'achat des ménages ; elle est contreproductive au niveau européen.
- La suppression des dépenses fiscales et sociales et des petits impôts permettrait la simplification fiscale, mais aboutirait à réduire les incitations fiscales.
- La montée en puissance de la fiscalité écologique est indispensable, mais elle doit être soigneusement pensée pour financer la transition écologique, ne pas nuire aux ménages les plus pauvres, induire un deuxième dividende.

RÉFORME FISCALE : À LA RECHERCHE D'UN CONSENSUS

Compte rendu de la conférence de consensus sur la fiscalité des ménages et des entreprises du 20 mai 2014	15
Henri Sterdyniak et Vincent Touzé	

COMPTE RENDU DE LA CONFÉRENCE DE CONSENSUS SUR LA FISCALITÉ DES MÉNAGES ET DES ENTREPRISES DU 20 MAI 2014

Henri Sterdyniak et Vincent Touzé¹

La hausse des prélèvements obligatoires en France soulève de nombreuses interrogations sur le bien fondé de notre système fiscal. De nombreuses propositions de réformes fiscales ont été faites. Pour les discuter, l'OFCE a organisé le 20 mai 2014 une conférence de consensus sur la fiscalité des ménages et des entreprises. Cet article en publie le compte-rendu. Le premier débat a porté sur la fiscalité des entreprises qui devrait sans doute être rendue moins lourde et moins compliquée. Le deuxième sur la fiscalité écologique s'accorde sur l'objectif d'une montée en puissance rapide et programmée. Le troisième sur la fiscalité des ménages montre que la complexité actuelle permet une progressivité importante, ce qui rend difficile les réformes simplificatrices. Enfin, le dernier débat explore les enjeux de la fiscalité des revenus du capital dont le caractère redistributif doit être maintenu, ce qui réduit considérablement les possibilités d'ajustement.

Mots clés : prélèvements obligatoires, fiscalité des entreprises, fiscalité des ménages.

De 2010 à 2013, les prélèvements obligatoires en France ont augmenté de 60 milliards d'euros (soit de 3 % du PIB). La France se place au deuxième rang du monde pour le taux de prélèvement obligatoire. Un consensus semble exister pour estimer que la fiscalité française est non seulement lourde mais aussi injuste, compliquée et opaque. À la suite des mouvements de protestation liés à la mise en place de l'écotaxe, et plus généralement, de la

1. Nous remercions chaleureusement nos collègues qui ont bien voulu participer à cette rencontre.

hausse d'un sentiment de ras-le-bol fiscal, le Premier ministre, Jean-Marc Ayrault, avait annoncé, le 19 novembre 2013, qu'il mettait en chantier une grande réforme fiscale. En 2014, le gouvernement a organisé des Assises de la fiscalité des entreprises et mis en place un groupe de travail sur la fiscalité des ménages. Des mesures de baisses d'impôts ou de cotisations sociales ont été annoncées, sans pour autant prendre la forme d'une grande réforme fiscale, leur contrepartie étant des baisses de dépenses publiques non précisées.

Quels devraient être les contours d'une grande réforme de la fiscalité française ? Peut-on dégager un consensus sur ce point entre économistes et fiscalistes ? Peut-on faire la part de choix politiques qui appartiennent aux citoyens (comme le degré de progressivité de l'impôt, son caractère familial ou individuel), de choix de stratégie macroéconomique (la politique de l'offre *versus* celle de la demande), de débats plus techniques (Existe-t-il un double dividende emploi-écologie ? Faut-il privilégier l'impôt unique ou maintenir de nombreux impôts incitatifs ?). Aussi, dans le cadre de sa mission d'animation du débat public en économie, l'OFCE a-t-il organisé le 20 mai 2014 une conférence de consensus pour faire dialoguer économistes et fiscalistes et chercher à dégager des points d'accords et expliciter les désaccords². La présente note propose un compte-rendu des débats de la journée. Le premier a porté sur la fiscalité des entreprises, qu'il faut sans doute rendre moins lourde et moins compliquée. Le deuxième sur la fiscalité écologique, qui doit impérativement monter en puissance. Le troisième sur la fiscalité des ménages dont la complexité actuelle masque l'importante redistributivité, de sorte qu'une réforme simplificatrice serait utile, même si elle ne peut se traduire par des changements importants dans le degré de progressivité de l'impôt. Enfin, le dernier débat a exploré les enjeux de la fiscalité des revenus du capital dont le rôle redistributif limite fortement les possibilités d'ajustement.

2. L'OFCE publie régulièrement des analyses sur les questions fiscales. Parmi les travaux récents, citons : Réforme fiscale, *Revue de l'OFCE*, 122, octobre 2012 et Sterdyniak H., « Quelle réforme fiscale ? », in *Économie Française 2015*, La Découverte, 2014.

SESSION 1
Fiscalité, compétitivité et transition écologique
Président de séance : Xavier Ragot (OFCE)

Débat 1. Compétitivité fiscale : les entreprises françaises face à l'impôt

Participants :

Sarah Guillou (OFCE)

Éric Heyer (OFCE)

Christian Saint-Étienne (CNAM)

Alain Trannoy (EHESS-Marseille, IDEP)

Quatre questions étaient posées aux participants :

1. Au nom de la compétitivité, faut-il revoir le mode de financement de la Sécurité sociale ?
2. Faut-il se lancer dans des stratégies de dévaluation fiscale ?
3. Faut-il réduire les impôts des entreprises ?
4. Si oui, lesquels en priorité ?

Sarah Guillou rappelle le contexte du débat. La France souffre d'une dégradation de sa balance commerciale depuis 12 ans, d'un déclin de ses parts de marché au niveau mondial mais aussi de pertes d'emplois industriels dans la zone euro. Visant le rétablissement de la compétitivité et en l'absence de la possibilité de dévaluation monétaire, le Crédit Impôt Compétitivité Emploi (CICE) est une réponse fiscale qui cible le coût du travail et les marges. Abaisser le coût du travail permet de diminuer les coûts de production, laissant aux entreprises le choix entre la baisse des prix (amélioration de la compétitivité-prix) et la hausse des marges (qui permettrait à terme une amélioration de la compétitivité hors-prix).

Le CICE, mis en place en 2013, est un crédit d'impôt, qui représente 6 % des rémunérations salariales qui ne dépassent pas 2,5 fois le SMIC. Il a une couverture très large : plus de 90 % des entreprises ont plus de 70 % de leur masse salariale éligible au CICE. Il n'est soumis qu'à des conditions peu vérifiables : ne pas être alloué à une hausse de la rémunération du capital ; financer des projets « d'investissement, de recherche, d'innovation, de formation, de recrutement, de prospection de nouveaux marchés, de transition écologique et énergétique et de reconstitution de fonds de roulement ». Le gain potentiel pour les entreprises serait de 20 milliards

par an à partir de 2014. En pourcentage de la masse salariale, celui-ci varie nettement selon les secteurs, de 3 % pour les services financiers à 6 % pour le secteur hébergement-restauration. Du point de vue de la compétitivité, le CICE bénéficie relativement peu aux secteurs exportateurs, qui distribuent des salaires relativement élevés. Il bénéficie relativement plus aux secteurs peu concurrents. La transformation du CICE en gains de compétitivité n'est pas automatique. Elle dépend des décisions des entreprises relatives : (i) à la répercussion de la baisse du coût salarial en baisse des prix ; (ii) à l'utilisation des marges dégagées (profit net d'impôt) pour investir ; (iii) aux décisions d'emplois. Ces décisions sont elles-mêmes contraintes par l'environnement concurrentiel : niveau initial des marges, élasticité-prix de la demande, opportunité d'investissement en qualité ou en R&D.

Le CICE participe d'une stratégie de dévaluation fiscale, qui remplace l'impossible dévaluation monétaire. Cependant, la baisse du coût salarial ne garantit pas la baisse des prix, l'effet favorable est donc moins assuré. Le transfert TVA/cotisations sociales employeurs permet d'augmenter le prix des importations relativement au prix des exportations mais s'accompagne d'une baisse du pouvoir d'achat des ménages. Un financement complémentaire par l'écotaxe est souhaitable. La dévaluation fiscale se heurtera à terme à la concurrence fiscale européenne et cette stratégie devrait être concertée dans un cadre européen.

Le Pacte de stabilité prolonge le CICE en garantissant aux entreprises 10 milliards supplémentaires de baisse de cotisations sociales et 10 milliards de baisse d'impôt.

Du point de vue de la compétitivité, il faut aussi s'interroger sur le Crédit impôt-recherche, qui a coûté 5,2 milliards en 2011. La France est le pays de l'OCDE qui subventionne le plus la R&D de ses entreprises. Pourtant, celle-ci ne représente que 1,4 % du PIB (contre 1,9 % en Allemagne) et la France se classe douzième parmi les pays de l'OCDE.

Alain Trannoy se réjouit de cette journée de Consensus entre économistes. Trop souvent ceux-ci servent d'alibi pour des décisions prises sans vraiment tenir compte de leur avis. Il est important que nous insistions sur ce qui nous rassemble. Il se

propose ici de reprendre la proposition qu'il avait faite en tant que coprésident d'un groupe aux Assises sur les impôts des entreprises.

La France se caractérise par un niveau élevé d'impôts sur la production (3,2 points du PIB contre 1,4 en moyenne dans l'UE15 et 0,45 en Allemagne). Certes, les impôts peuvent être justifiés quand ils financent des biens publics locaux utiles à la production. Mais, ces impôts sont en fait fragmentés, avec des effets de seuils, des assiettes variées (chiffre d'affaires, valeur ajoutée, masse salariale, valeurs locatives, profit, ...), des impôts sectoriels et des petits impôts généraux (taxe sur les véhicules de sociétés, ...). Les plus mauvaises assiettes sont le chiffre d'affaires (qui pénalise les secteurs en aval) et la masse salariale (qui pénalise l'emploi). Alain Trannoy propose de basculer tous ces impôts sur la VA, de sorte que l'entreprise ne ferait que trois chèques pour l'IS, la taxe foncière et une CVAE (contribution sur la valeur ajoutée des entreprises) élargie. La CVAE est un peu moins favorable que la TVA car elle désavantage les producteurs français. Ceux-ci pourraient se concerter pour la répercuter sur la consommation (à un taux de 1,5 %).

Cette réforme pourrait se réaliser d'autant plus facilement que le gouvernement s'est engagé dans une politique de baisse des cotisations sociales des entreprises et de suppression de la C3S. Une période de baisse de la pression fiscale est propice à une réforme simplificatrice. Malheureusement la volonté politique manque pour réaliser une réforme d'ampleur qui supprimerait une partie de la complexité de la fiscalité française.

Christian Saint-Étienne rappelle d'abord la situation. La crise actuelle est la plus violente en Europe en temps de paix. Ce n'est pas une crise mondiale, mais spécifiquement une crise de la zone euro. La Monnaie unique ne peut fonctionner sans trois éléments : un gouvernement économique de la zone, un budget de 3 à 5 points du PIB de la zone, un minimum de coordination fiscale et sociale.

La France a un cumul d'handicaps : une fiscalité trop lourde, une réglementation sur le travail trop pesante, des prix du logement parmi les plus élevés. Aussi, la France a-t-elle connu la désindustrialisation la plus violente des pays développés depuis 15 ans. De plus, la réforme de la fiscalité de l'épargne en 2013 a été une lourde erreur. Même un pays comme la Suède ne taxe qu'à 30 % les revenus du capital.

Christian Saint-Étienne distingue la protection sociale individuelle, qui bénéficie directement aux salariés (chômage, retraite, accident du travail, indemnités journalières maladie) de la protection sociale collective (maladie, famille et solidarité). La première doit être financée par des cotisations assises sur les seuls revenus d'activité ; la seconde devrait l'être par l'impôt : CSG, TVA ou taxe carbone, et non plus par des cotisations. Cela aurait le mérite d'élargir l'assiette des cotisations et de faire payer les importations. L'actuel financement des prestations collectives sur une assiette travail incite les entreprises à substituer du capital au travail et à supprimer des emplois.

Il faudrait donc d'une part porter le taux normal de TVA à 23 %, avec un taux intermédiaire à 15 % et un taux réduit à 7 %, d'autre part, dans un cadre européen, mettre en place une taxe carbone générale (de 40 euros la tonne en 2016, qui monterait jusqu'à 100 euros la tonne en 2030).

Dans la situation actuelle de compétition fiscale, l'autre priorité est de réduire le taux de l'IS et de le faire passer à 20 % pour les profits réinvestis, 25 % pour les profits distribués, ce qui nous remettrait dans les normes européennes. Une coordination fiscale européenne serait préférable, mais la majorité des pays européens ne la souhaitent pas. En 2007, en diminuant son taux d'impôt sur les sociétés, l'Allemagne a rejoint en 2007 le camp de la concurrence fiscale.

La France a un taux de dépenses publiques par rapport au PIB supérieur de 9 points de PIB à la moyenne de la zone euro. Effacer la moitié de l'écart permettrait d'éliminer le déficit budgétaire et de baisser les impôts.

Éric Heyer présente des comparaisons internationales. En 2012, le taux de prélèvements obligatoires était en France de 45 %, dont près de 15 points portent sur les entreprises (8,0 points de cotisations sociales, 4,2 points pour les impôts sur la production, 2,5 points pour l'impôt sur les sociétés). Depuis 1978, le poids des prélèvements sur les entreprises est relativement stable, se situant entre 13,5 et 14,7 selon l'année. La France est au sommet de la fourchette : les entreprises françaises paient 3,3 points de plus que les entreprises allemandes. Le Pacte de responsabilité et les déci-

sions prises lors des Assises de la fiscalité (suppression de la C3S) pourrait réduire l'écart de près de 2 points.

En ce qui concerne l'IS, le France a un des taux les plus élevés mais le poids final est faible en raison d'une assiette plus étroite qu'ailleurs, de nombreux crédits d'impôts (comme le CIR) et peut-être d'une moindre profitabilité des entreprises et de leur meilleure utilisation des procédés d'optimisation fiscale.

Les cotisations sociales sont élevées en France ; elles financent des dépenses sociales plus élevées. Toutefois, les cotisations employeurs payées par les entreprises sont plus fortes qu'en Allemagne (de 4 points de PIB) et les cotisations salariés plus faibles (de 2 points). Une substitution de cotisation salariés (ou de CSG) à des cotisations patronales nous rapprocherait de la moyenne.

Depuis 1999, la France n'a perdu de compétitivité (mesurée par les coûts salariaux unitaire) que par rapport à l'Allemagne. Cela ne provient pas des cotisations employeurs, mais de la modération salariale mise en place en Allemagne au début des années 2000 et dans les pays du Sud de la zone euro depuis 2008.

Les prix à l'exportation des entreprises françaises ont baissé comme ceux des entreprises allemandes. Les marges ont fortement diminué, ce qui a induit moins de R&D et de dépenses en marketing et donc, à terme, des pertes de compétitivité hors-prix.

Depuis 2008, à l'échelle de la zone euro, l'exemple grec, portugais ou espagnol de baisse du coût salarial induite par celle des salaires, montre que la dévaluation salariale et fiscale peut dégénérer en déflation. Ce risque est mal pris en compte dans les évaluations du CICE.

Le CICE fournira à terme un gain de 20 milliards d'euros pour les entreprises, qui profiteront pour 67 % aux services marchands, à 22 % à l'industrie, à 11 % à la construction. La baisse du coût du travail sera en moyenne de 2,6 %. À 5 ans, selon les estimations de l'OFCE, l'emploi augmenterait de 150 000 (dont 122 000 par effet substitution, 48 000 par effet compétitivité, l'effet revenu faisant disparaître 20 000 emplois). Enfin, dans la comparaison avec l'Allemagne, il est important de souligner que les réformes allemandes menées au début des années 2000 se sont traduites par un net ralentissement de la croissance pendant 5 ans et une hausse du taux de pauvreté. Elles ont été accompagnées d'impulsions budgét-

taires positives, dégradant le déficit public qui dépassait à l'époque celui de la France. Par ailleurs, l'Allemagne était la seule à s'être engagée dans cette stratégie de dévaluation compétitive, cela à un moment où la croissance mondiale était vigoureuse. Aujourd'hui, tous les pays de la zone euro se lancent dans cette stratégie de dévaluation compétitive, continuent leur politique d'austérité, cela dans un contexte de croissance mondiale morose.

Jacky Fayolle (Groupe Alpha) : Le CICE est un instrument ambigu. Les entreprises le considèrent-ils comme une baisse de charge salariale ou comme une baisse d'impôt préfinancée ? Sa complexité entraîne un net attentisme de la part des entreprises dans la façon de l'utiliser. Cette complexité s'inscrit dans une situation conjoncturelle compliquée. N'aurait-il pas fallu rationaliser et fusionner pour simplifier ?

Sarah Guillou : Effectivement, si les entreprises doivent préciser à présent la part de leur masse salariale éligible au CICE dans leur déclaration DADS, ce qu'elles ne mesurent pas bien c'est le gain direct en termes de coût du travail puisqu'il s'agit d'un crédit d'impôt. Le signal incitatif en faveur de l'emploi ou de l'investissement n'est donc pas direct.

Jacques Bichot (Université Lyon 3) : Pour les économistes, la distinction cotisations salariales/cotisations patronales n'a aucun sens à moyen terme. Une mesure comme le basculement des cotisations patronales en cotisations salariales simplifierait et rendrait le système plus transparent.

Un taux élevé de l'IS peut être utile car l'IS joue un rôle d'amortisseur de la conjoncture. La meilleure situation pour les entreprises est donc : taux de marge élevé et fort taux de l'IS. Cela suppose que les pays de la zone euro renoncent à la concurrence fiscale et s'accordent sur un relèvement de l'IS.

Selon **Xavier Ragot**, la question de l'inadéquation des taux de change réel est sans doute plus une question de coût unitaire de production que de fiscalité. La France est surévaluée de 15 à 20 % par rapport à l'Allemagne. Cela vient essentiellement de la différence de dynamique des salaires. En 1993, intégrer l'Allemagne de l'Est et faire la zone euro en même temps n'était pas une bonne idée. Certes, la CICE ne profite directement à l'industrie que pour

20 % de son montant, mais ce chiffre passe à 40 % si l'on tient compte des consommations intermédiaires de services.

Sera-t-il possible de retrouver en 5 ans des taux de change d'équilibre, si cela suppose de faire baisser de 15 à 20 % les coûts de production en France ? Comment arbitrer entre l'emploi à court terme et la compétitivité ? On ne peut se contenter de jouer de la fiscalité si les prix des facteurs continuent de diverger.

Les prix de l'immobilier ont doublé en France et représentent maintenant de 15 à 20 % des dépenses des ménages. Ce n'est pas le cas en Allemagne.

Comment faire de la modération salariale en faisant baisser les prix en même temps que les salaires ? On risque de faire exploser les inégalités salariales. L'Allemagne est notre principal concurrent commercial. Dans ce cadre-là, le CICE est une petite amorce de convergence. Comment construire un consensus social fort autour de l'objectif de convergence ?

Xavier Timbeau (OFCE) rappelle que le niveau des coûts salariaux s'apprécie de façon relative. La faiblesse du taux de chômage en Allemagne devrait y induire une certaine hausse des salaires.

Le CICE est un instrument complexe avec des effets redistributifs non maîtrisés. De même, la TVA et l'IR diffèrent de ce point de vue, ainsi que la baisse des prestations sociales comparée à celles des autres dépenses publiques.

Les Français sont fascinés par les taux de marge allemands, mais on n'en maîtrise pas les effets redistributifs. On risque d'en faire trop et d'avoir une double peine : baisse de la demande et hausse des inégalités sociales.

François Meunier (Alsis Conseil) : La distinction secteur abrité/secteur exposé est devenue désuète dans des économies très intégrées. Par le jeu du commerce inter-entreprises et de la consommation des ménages (et donc du pouvoir d'achat), le coût des services remonte la chaîne de valeur et affecte le secteur dit exposé. Il suffit de voir l'impact du coût du logement sur la compétitivité entre la France et l'Allemagne.

Par ailleurs, un élément de consensus parmi nous pourrait être la non-déductibilité des intérêts de l'assiette de l'IS. La déductibilité actuelle encourage l'endettement, crée des inégalités entre les PME

et les grandes entreprises (qui ont un accès beaucoup plus facile au financement par la dette) et favorise l'évasion fiscale.

Henri Sterdyniak (OFCE) souligne qu'un consensus existe sur le fait que le CICE et le Pacte de responsabilité (et la baisse envisagée des cotisations salariés pour les bas salaires) rendent le système du financement de la Sécurité sociale encore plus compliqué et incompréhensible. Certes, les entreprises bénéficient de la politique familiale, qui assure le renouvellement des générations et la disponibilité de la main-d'œuvre par la garde des enfants. Mais, une fois décidée la baisse des cotisations employeurs, il aurait été plus simple de supprimer les cotisations « famille » et d'affecter à la branche famille les points nécessaires de CSG et de TVA, que d'avoir un système de cotisations d'une complication épouvantable.

Henri Sterdyniak n'est pas d'accord avec la proposition d'Alain Trannoy. Les impôts sur la production ont leur justification spécifique : par exemple le versement transport est une taxe locale qui finance les transports locaux, elle ne peut être remplacée par une taxe nationale ; la taxe sur les salaires remplace la TVA pour les secteurs qui ne la paient pas ; certaines taxes financent les activités d'organismes professionnels (comme les chambres de commerce) ; d'autres ont des buts désincitatifs (taxe sur la publicité extérieure).

Faut-il privilégier la baisse du taux de l'IS (car c'est ce que les entreprises regardent en premier) ou des cotisations employeurs (pour encourager l'emploi) ? Le gouvernement a décidé de faire les deux. Mais quelles sont les priorités ? Par exemple, faut-il supprimer les niches fiscales de l'IS pour baisser le taux ou les maintenir car elles récompensent les entreprises vertueuses (celles qui font de la R&D par exemple) ? Faut-il maintenir les exonérations de cotisations bas-salaires qui favorisent les entreprises qui créent des emplois mal rémunérés ou baisser les taux de manière uniforme ?

Christian Saint-Étienne estime qu'il faut conserver le CIR ; c'est en dehors du CIR qu'il faut élargir la base de l'IS et réduire son taux. Les économistes calculent des taux effectifs, mais, pour les investisseurs, le taux nominal est important. En 15 ans, le monde a changé ; 30 000 entreprises réalisent un tiers du PIB et du commerce mondial. Ce sont donc 30 000 décideurs qui choisissent d'investir en France ou non. Il faut avoir un objectif fort : un taux d'IS plus faible et l'assumer.

Il aurait été plus lisible d'utiliser les 30 milliards du CICE et du Pacte de responsabilité pour supprimer les cotisations familles.

Le tiers de l'appareil de production français est détenu par des étrangers. La France souffre d'un solde négatif de créations d'entreprises. La situation va s'aggraver si on ne change pas la fiscalité. Il faut une politique de long terme et des signaux forts en termes de fiscalité et de modération salariale. Pour baisser les prix de l'immobilier, il faudrait modifier la réglementation pour favoriser la construction. Au contraire, la loi Alur augmente la réglementation, ce n'est pas cohérent. Il faut envoyer de bons signaux des investisseurs pour montrer qu'on a changé de stratégie.

Michel Aglietta (CEPII) regrette que le Crédit Impôt-recherche n'ait pas fait l'objet d'évaluation. C'est un dispositif très favorable, mais les entreprises françaises font relativement peu de R&D.

Le coût de production ne se réduit pas au coût salarial. Le coût des services aux entreprises est trop fort en France. Le prix de l'immobilier n'y est pas pour rien. Du côté des ménages, et donc des salaires, c'est sûr. Mais également du côté des entreprises avec les loyers qu'elles paient. Les rentes de l'ensemble des professions fermées pèsent aussi sur la compétitivité.

Aurélien Béleau (Doctorant Paris 1) pose la question macroéconomique. Un choc d'offre par une réforme du financement de la protection sociale est-il prioritaire quand les entreprises ont surtout des problèmes de débouchés ? Les travaux de Piketty ont mis l'accent sur la déformation du partage de la valeur ajoutée au profit du capital. Peut-on reporter la charge fiscale du travail au capital, au risque de voir les plus riches partir ? En 1937, Kalecki avait suggéré de financer la hausse des dépenses publiques par une augmentation de la taxation du capital. Les économistes d'aujourd'hui ne devraient-ils pas reprendre cette idée ?

Xavier Ragot rappelle qu'au départ l'objectif du CICE et du Pacte de responsabilité était effectivement de supprimer les 30 milliards de cotisations famille. Des économistes ont expliqué que la France souffrait principalement d'un problème de coût du travail au niveau du SMIC³. C'est le poids des économistes eux-

3. Voir : « Réductions de charges : priorité aux bas salaires », *Le Monde* du 7 février 2014.

mêmes qui a fait évoluer vers la complexification. Ceci prouve l'importance d'arriver à un consensus entre eux.

Éric Heyer estime que les entreprises préféreraient aussi le CICE à des baisses de charge. Si le problème n'est pas le coût salarial mais la montée en gamme, donc le besoin de marge, le CICE qui augmente directement le profit des entreprises est préférable.

Selon **Christian Saint-Étienne**, il n'y a pas de problème de débouchés en économie ouverte. Le moyen de gamme avec des coûts élevés ne se vend pas. Ce n'est pas vrai pour le haut de gamme. La France ne peut ignorer ce que font les autres pays d'un point de vue fiscal. Il n'existe pas de gouvernement mondial qui pourrait mettre en œuvre les projets géniaux que proposent certains économistes : l'IS mondial ou la taxe mondiale sur le capital.

Sarah Guillou regrette que le CICE comme le CIR ne soient pas intégrés dans une réforme de la fiscalité des entreprises. Ces deux dispositifs coûteux, à l'impact fiscal direct peu lisible, devraient être évalués au regard de leurs objectifs.

Alain Trannoy estime que la fiscalité française est lourde et complexe sur les entreprises. Il est plus simple de réduire la complexité que la lourdeur. Un système plus simple aurait des effets favorables.

Les premiers défenseurs du CICE sont maintenant les entreprises car c'est une réduction d'impôt qui ne peut être compensée par une autre mesure (comme le serait une baisse des cotisations). Les entreprises vont se battre pour le garder comme le CIR. De plus, le décalage d'un an rend difficile sa suppression. Donc la complexification sera maintenue.

En ce qui concerne la déductibilité des intérêts à l'IS, il n'y a pas d'arguments économiques pour biaiser le mode de financement des entreprises. Cependant, conjoncturellement, les entreprises ont utilisé le crédit pour compenser la baisse de leur marge. Il serait difficile maintenant de taxer les intérêts.

Les transports publics urbains en Allemagne sont d'aussi bonne qualité qu'en France mais avec un financement différent. On peut remettre en cause le versement transport assis sur les salaires et mettre en place une taxation plus neutre basée sur la valeur ajoutée ou le foncier.

Xavier Ragot propose une synthèse rapide. Les entreprises françaises souffrent d'une fiscalité lourde et complexe. Un effort important de simplification serait nécessaire. Sous l'effet de préoccupations contradictoires, le CICE diminue la fiscalité des entreprises mais la rend encore plus compliquée. Le CIR devrait être mieux évalué. Pour l'IS, il faudrait réduire le taux nominal en élargissant l'assiette. La recherche de compétitivité doit articuler des efforts de modération salariale, de baisse d'impôts et de réduction du prix de l'immobilier et des rentes des professions protégées. Elle doit intégrer des préoccupations d'équité.

Débat 2. Fiscalité et transition écologique

Participants :

Mireille Chiroleu-Assouline (Université Paris 1)

Jean-Charles Hourcade (CIRED)

Xavier Timbeau (OFCE)

Trois questions étaient posées aux participants :

1. Les écotaxes peuvent-elles apporter un double dividende ou le gain écologique a-t-il un coût en emplois et en PIB ?
2. Du fait de la montée de la fiscalité écologique, la fiscalité française va-t-elle encore se complexifier ?
3. Les inégalités sociales et régionales vont-elles augmenter ?

Xavier Timbeau met en évidence trois points :

- La fiscalité environnementale est faible en France (1,8 % du PIB) par rapport à la moyenne européenne (2,4 % du PIB).
- Son poids a baissé au cours des dernières années. Elle frappe surtout l'énergie pour réduire les importations au nom de l'indépendance énergétique. À l'origine, il ne s'agit pas de taxation environnementale.
- De petites modifications de la fiscalité ont provoqué des grosses réactions de la part des contribuables.

Pour la fiscalité des carburants utilisés pour le transport, la France est légèrement au-dessus de la moyenne européenne. Par contre, elle est en dessous pour les autres usages des combustibles (agriculture, pêche, chauffage industriel et non-industriel). La taxation de l'électricité reste très faible. La France favorise un certain mix énergétique combustible/électricité.

Le consensus est qu'il faut baisser fortement les émissions de CO₂ par de forts signaux prix. Les prix des produits qui nécessitent des émissions de CO₂ doivent augmenter. Les prix sont un levier efficace. Les Trente glorieuses ont vu le prix de l'énergie diminuer fortement, ce qui s'est accompagné d'une montée spectaculaire de la consommation. Le choc pétrolier a provoqué une forte baisse des émissions de CO₂, suivie d'une légère tendance à la baisse, qui persiste soit par effet de cliquet, soit du fait des délocalisations industrielles. Le niveau actuel du prix, en hausse depuis 2005, nous ramène au début des années 1990, en termes réels. Dans la période récente, la tendance à la baisse s'est interrompue. Les effets de déclassement du capital ont mis un frein aux efforts de hausse de l'efficacité énergétique.

Dans une vision optimiste, l'objectif minimum doit être le facteur 4 : il faut aller en dessous d'1 tonne CO₂/an/habitant.

En France, la taxe carbone est de 7 euros par tonne de CO₂ en 2014 et ira jusqu'à 22 euros en 2016. Le rapport Quinet préconisait 32 euros avec une hausse programmée vers 50 puis 120 euros. De plus, une partie de la hausse de TIC s'effectue par transfert de la TICPE (ex TIPP). La hausse du rendement sera de 4 milliards en 2016. Une compensation devrait être mise en place pour les ménages à faibles ressources.

La hausse du prix de l'énergie fossile est nécessaire à la transition énergétique. La taxe carbone (ou la hausse du prix du carbone) apporte les bons prix relatifs, ce qui est important pour les choix technologiques et les choix de consommation. Aujourd'hui, l'absence de taxe carbone encourage la production d'électricité à l'aide de charbon.

Exclure l'industrie évite les pertes de compétitivité. C'est la stratégie allemande : les entreprises accèdent au marché de gros dont les prix sont réduits par une offre abondante favorisée par la production d'énergies renouvelables subventionnées par une taxe sur les ménages (et un tarif de rachat). Mais on perd alors une grande partie de l'effet. Il n'y a pas transmission au consommateur du contenu en carbone des produits industriels. L'impact sur le consommateur est accru dans le cas allemand par le financement du changement du mix énergétique.

La fiscalité n'est qu'un élément du prix. Il faut tenir compte des prix de marché (qui peuvent augmenter ou baisser pour des raisons conjoncturelles) et des subventions.

De forts changements de prix doivent permettre des effets de substitution importants. Le recyclage d'une partie de la fiscalité peut amener des effets de double dividende et favoriser l'emploi.

Lorsqu'elle pèse sur les ménages, la fiscalité écologique demande une compensation (ce qui diminue les sommes disponibles pour enclencher le double dividende). Un ménage du premier quintile de revenus dépense en moyenne 5,5 % de son revenu en carburant. Une hausse de 50 centimes de la TIC représente 160 euros par an soit 1,6 % de leur revenu. Mais 30 % des ménages dépensent plus de 7,5 % de leur revenu en carburant. La compensation demande une information importante : qui consomme beaucoup d'énergie et ne peut s'adapter à la hausse du prix de l'énergie ?

La problématique est proche pour les entreprises comme l'a montré l'exemple de l'écotaxe. Ce n'est pas seulement une question de pédagogie : la montée en puissance de la fiscalité écologique fera des perdants.

Mireille Chiroleu-Assouline : La transition écologique nécessite de réduire la pression sur les ressources naturelles épuisables (eau, matières premières, énergies fossiles), de réduire les atteintes à la nature, de lutter contre les activités polluantes et le changement climatique. La transition énergétique est une composante essentielle de la transition écologique. Il faut passer à une société sobre en énergie et faiblement carbonée.

La fiscalité est l'un des instruments économiques permettant d'impulser cette transition. Par fiscalité écologique, on entend toutes les taxes liées à l'environnement comme les taxes liées à la consommation d'énergie, les taxes sur les véhicules, la taxation des pollutions et des déchets, la taxation de la consommation d'eau mais aussi les dépenses fiscales favorisant le développement durable.

La fiscalité française n'est guère tournée vers l'environnement (1,8 % du PIB). Pire, elle comporte beaucoup de dépenses fiscales nuisibles à l'environnement (comme la détaxation du kérosène).

L'objectif doit être de mettre en place une fiscalité incitative, qui internalise les externalités, positives ou négatives. Selon le principe

de la taxation pigouvienne, il faut taxer les émissions polluantes à un taux égal au dommage marginal qu'elles provoquent.

Le signal prix est essentiel pour inciter des substitutions de consommation ou de technologie, comme pour stimuler l'innovation. La taxation introduit une distorsion, mais celle-ci est correctrice.

En 2009, le projet de contribution climat-énergie, hélas immédiatement rebaptisé « taxe carbone », prévoyait une taxation de 17 euros/tonne CO₂ (alors que le rapport Rocard préconisait une montée en charge depuis 32 euros/tonne, jusqu'à 100 euros en 2030). Mais l'exemption de la quasi-totalité des entreprises industrielles a provoqué la censure du Conseil constitutionnel. La nouvelle contribution climat-énergie est entrée en vigueur au 1^{er} avril 2014 au taux de 7 euros/tonne CO₂ en 2014, qui doit monter à 22 en 2016. Mais elle comporte beaucoup d'exonérations et de taux réduits. Son effet sur le prix des carburants est très faible. Elle ne permet pas davantage la correction du différentiel de taxation existant entre diesel et supercarburant, puisqu'à raison d'une réduction de l'écart de 0,55 centime en 3 ans, il faudra 210 ans pour corriger le différentiel de taxation entre diesel et supercarburant !

La ministre actuelle de l'Environnement (Madame Ségolène Royal), comme l'opinion publique, n'est pas favorable à la fiscalité environnementale. Celle-ci est critiquée pour trois raisons. Comme toutes les taxes, elle induit une perte de pouvoir d'achat des ménages. Elle frappe relativement plus les ménages pauvres dont la consommation de produits taxés constitue une part d'autant plus importante de leurs dépenses que leur revenu est faible. Elle provoque des pertes de compétitivité et incite aux délocalisations.

Cette dernière critique doit être relativisée. Certes, les hausses de coût peuvent être importantes pour les entreprises à forte intensité énergétique, mais elles ont souvent des possibilités importantes de substitution qui leur permettent d'échapper à la hausse de taxation. C'est bien le but de ce type de fiscalité. Et pour la compétitivité et les délocalisations, c'est le coût global de production qui importe dont la fiscalité écologique n'est qu'une faible composante.

Certains ont proposé d'éviter les pertes de compétitivité par un ajustement fiscal aux frontières : taxer les importations et détaxer

les exportations. C'est difficile à mettre en œuvre. Comment évaluer le contenu carbone des importations ? Les gains seraient faibles au regard des coûts administratifs et des effets négatifs sur le commerce mondial, en cas de mesures de rétorsion.

Pour faire accepter les taxes environnementales, le point essentiel est de ne pas les faire apparaître comme des impôts de rendement (assiette large et taux bas), mais comme des instruments incitatifs avec un taux fort et une assiette adéquate. La fiscalité écologique doit se placer dans une réforme fiscale d'ensemble : une partie du produit de la taxe doit être redistribuée par exemple par un remboursement forfaitaire par ménage, tenant compte de sa taille. Une partie doit être redistribuée aux entreprises pour favoriser l'emploi et obtenir un deuxième dividende. La fiscalité écologique doit être pensée comme une composante d'une réforme globale du système fiscal, sinon elle ne se fera pas.

Jean-Charles Hourcade (CIRED) travaille depuis 1989 sur la fiscalité écologique et a été témoin de tous les échecs de la taxe carbone. Les pièges sont nombreux. Ainsi, l'écotaxe n'a duré que 15 jours.

Il n'y aura pas un basculement énergétique brutal de nos sociétés, compte tenu de l'ensemble des modifications que celle-ci comporte. Il faut des éléments de « huilage », donc du financement. Il faut une renégociation du pacte social. Par exemple, on a encouragé les classes populaires et moyennes à s'installer en banlieue, loin de leur lieu de travail. Maintenant on change les conditions, donc les gens se sentent piégés et sont mécontents.

Il n'y a pas de repas gratuit. Si on augmente les taxes, le coût supplémentaire va se répercuter dans l'ensemble de l'économie. Il faut réussir à baisser d'autres prix.

La mission Rocard a prévu la taxe carbone et son recyclage. Malheureusement, il y a une fragmentation des expertises : financiers, énergéticiens, macro-économistes, etc. Par exemple, le rapport du Conseil d'Orientation des Retraites sur la réforme des retraites ne parle pas d'environnement. Dans l'évaluation, il faut simplifier et forcer les gens à penser globalement et non de façon fragmentée.

Un problème crucial est celui de la négociation salariale. La hausse de la fiscalité écologique doit s'accompagner d'une baisse

des cotisations employeurs qui ne doit pas se répercuter en hausse des salaires, ce qui ferait perdre de la compétitivité.

Un autre problème est celui des effets sectoriels. Il faut regarder à un niveau très fin quels sont les secteurs exposés. Ainsi, le ciment ne l'est pas mais la pétrochimie l'est. Au total, des secteurs peuvent y gagner du fait de l'allègement des charges sociales.

Les industriels apprécient la stabilité. La fiscalité écologique a l'avantage de dépendre de l'activité, ce n'est pas le cas des cotisations sociales.

La compensation pour les ménages est délicate. Les dépenses d'énergie sont peu corrélées aux revenus et dépendent surtout de la localisation. Un chèque n'est pas suffisant pour une femme de berger qui fait chaque jour 80 kms pour travailler ou pour un pêcheur breton. Il y a beaucoup de métiers sensibles à la taxe carbone. Il faut donc prendre en compte leurs spécificités.

En 1992, on aurait pu avoir une taxe carbone mixte avec le nucléaire. La France a refusé craignant de perdre en compétitivité. Pierre Bérégovoy n'a pas vu les effets possibles de la baisse des charges sociales. La France y aurait gagné plus que l'Allemagne.

Jacques Bichot (Université Lyon 3) s'interroge sur l'utilité de faire des efforts en France sans être assuré que les autres pays (en particulier la Chine) feront des efforts similaires. Il regrette que la question de la qualité de l'air n'ait pas été abordée.

Jean-Éric Hyafil (Doctorant, Université. Paris 1) suggère d'augmenter l'acceptabilité politique de la taxe carbone en la redistribuant sous la forme d'un « chèque vert », géré par une caisse autonome, qui exprimerait le fait que chacun toucherait un loyer d'une propriété commune. Ce chèque vert pourrait rentrer dans le revenu imposable, ce qui introduirait de la progressivité. Y-a-t-il une marge politique en Europe pour une taxe carbone et pour une taxe carbone compensatrice aux frontières ?

Alain Trannoy défend la taxe carbone telle qu'elle figure dans le projet de Loi de finances. C'est une bonne stratégie pour lancer un impôt que de créer la base, de partir d'un taux faible que l'on augmentera progressivement. Pour la CSG, cela a permis de passer d'avoir l'accord du Conseil constitutionnel. Fin 2016, on augmentera de 8 centimes le prix du fuel et de 5 centimes le prix de

l'essence. Soit 130 euros/an, 1 % du revenu d'un célibataire au SMIC. Une occasion va être manquée en 2014. Il aurait fallu repenser le modèle social. Il aurait été intelligent de lier les allègements de cotisations sociales avec la taxe carbone. Un problème demeure pour ceux qui n'ont pas de possibilité de substitution. Il faudrait des aides massives pour des populations ciblées (des plans fioul, par exemple).

Sarah Guillou se demande dans quelle mesure la politique fiscale énergétique française peut être indépendante de la politique industrielle. Demander aux entreprises de substituer des techniques propres à des techniques polluantes nécessite des ajustements importants, dont l'organisation et le financement pourraient être une composante de la politique industrielle.

Jean-Charles Hourcade rappelle qu'une fiscalité CO₂ en France est forcément bonne pour la sécurité énergétique. Il ne faut pas ignorer ce que font d'autres pays, mais l'ambiance change dans le monde. Les Chinois vont s'imposer des contraintes fortes. Michel Aglietta et lui travaillent sur des projets pour débloquer la situation du point de vue de la finance, qui permettent d'anticiper les gains de la transition énergétique et de mieux répartir les risques. Le problème aujourd'hui, c'est moins la Chine que la Pologne qui dit : vive la sécurité énergétique et le charbon.

Mireille Chiroleu-Assouline marque son désaccord avec Alain Trannoy. Elle refuse une taxe rampante qui risque de ne jamais vraiment monter en puissance. En Suède, le verdissement de la fiscalité a été brutal : 6 points de PIB ont été basculés d'un coup sur la fiscalité environnementale. Cela a réduit significativement les émissions de CO₂ et les consommations d'énergie tout en augmentant l'emploi.

En France, au moment de la discussion du projet de Loi de finances 2014, la porte-parole du gouvernement avait parlé d'un verdissement des taxes existantes sur l'énergie, afin de calmer les inquiétudes. La taxe semble avoir maintenant disparu des radars. Donc le risque est grand d'un abandon. Tandis qu'avec des prélèvements importants, il serait possible de collecter de quoi aider véritablement les ménages.

Il faut montrer que changer de comportement est nécessaire. Si PSA n'avait pas eu une rente sur le diesel en France, le groupe aurait

évidemment investi en R&D pour trouver d'autres solutions, et peut-être développé d'autres modes de propulsion des véhicules.

Xavier Timbeau rappelle que les Français émettent 4 fois plus que les Chinois par habitant, cela depuis la Seconde Guerre mondiale. Les Chinois sont donc plus vertueux que nous. Si on veut qu'ils soient encore plus vertueux, il faut leur montrer que 1 tonne/an/habitant est viable. C'est notre responsabilité historique. Les coûts de la transition énergétique sont modérés par rapport aux coûts futurs de l'inaction. Dans certains cas, on en attend même des bénéfices.

En ce qui concerne l'Europe, le marché carbone n'est pas inefficace mais il a montré une fragilité conjoncturelle. La suppression des droits gratuits a été vécue comme un problème de compétitivité par les industriels et s'est heurtée à leur lobby. La taxe carbone aux frontières serait un instrument essentiel au moins symbolique. Il rejoint Mireille Chiroleu-Assouline sur la nécessité d'une taxation forte qui s'assume.

SESSION 2

La fiscalité des ménages

Président de séance : Henri Sterdyniak (OFCE)

Débat 3. L'impôt sur le revenu des ménages

Participants :

Guillaume Allègre (OFCE)

Antoine Bozio (Institut des Politiques Publiques)

Gilbert Cette (Banque de France)

Quatre questions ont été posées aux participants :

1. Faut-il une grande réforme de la fiscalité des ménages : fusion IR-CSG/PS, individualisation, prélèvement à la source ?
2. Familiarisation vs. individualisation ?
3. Faut-il supprimer toutes les dépenses fiscales ?
4. Faut-il un taux marginal confiscatoire sur les revenus exorbitants ou faut-il plafonner le taux de prélèvement marginal ?

Antoine Bozio se concentre sur la première question : faut-il une grande réforme de la fiscalité des ménages ?

Le diagnostic est largement partagé. Notre système de prélèvement est très complexe avec 46 types de cotisations sociales, 7 taxes sur les salaires, deux impôts sur le revenu (une CSG-CRDS théoriquement proportionnelle et un IR progressif), trois assiettes des revenus du travail (assiette cotisations sociales, assiette CSG-CRDS, assiette IR). Pour simuler, il faut mobiliser 400 paramètres par an. Cette complexité induit un manque de transparence. Il est difficile pour les employeurs d'évaluer le coût salarial. Les salariés estiment souvent mal leur revenu net. Il y a également un problème de lisibilité entre les impôts qui financent les biens publics et les cotisations sociales qui financent des prestations contributives. Pour les employeurs, il y a un coût administratif d'environ 20 euros par feuille de paie. Souvent, ils ont recours à des cabinets spécialisés.

Il y a des coûts de gestion également du côté de l'administration fiscale. On a une superposition de prélèvements et de prestations qui en partie s'annulent en bas de la distribution, avec notamment la CSG payée et la PPE versée.

L'interaction entre les différentes assiettes est complexe. Chiffrer l'impact d'une réforme ponctuelle devient compliqué. Par ailleurs, ces différentes assiettes donnent place à l'optimisation.

Les objectifs d'une réforme après une lecture rapide de l'ouvrage de Camille Landais, Emmanuel Saez et Thomas Piketty⁴) pourraient s'interpréter de la façon suivante : « puisqu'il y a complexité, il faut faire une fusion CSG-IR ». Le point essentiel n'est pas de modifier la progressivité mais de donner de la transparence et de la cohérence aux prélèvements directs et progressifs afin de retrouver un meilleur consentement à l'impôt.

Vers quel objectif tendre ? Un système fiscal cohérent doit assurer un vrai partage entre impôts et cotisations. Par exemple, les cotisations retraite (25 % du brut) ne sont pas des impôts mais des droits acquis qui devront être honorés. Il faut que ce soit clair. À l'inverse les contributions sociales non contributives doivent apparaître comme des impôts.

4. C. Landais, T. Piketty et E. Saez, *Pour une révolution fiscale*, Le Seuil, 2011.

Les prélèvements devraient porter sur la même assiette, la plus large possible. Pour les revenus d'activité, les assiettes varient entre 470 milliards d'euros pour l'IR et 700 milliards d'euros pour la CSG. Quelle assiette prendre ? Landais, Saez et Piketty proposent l'assiette CSG. Mais, pourquoi ne pas aller plus loin et prendre l'assiette très large du super brut éventuellement diminuée des cotisations contributives. À cette assiette plus large, on appliquerait un barème progressif. Le revenu disponible serait plus facile à appréhender pour les salariés.

Les difficultés sont grandes et il ne faut pas les sous-estimer. Il faut une réforme progressive avec une cohérence de long terme. L'assiette des revenus salariaux est une réelle difficulté car selon les salariés, les cotisations ne sont pas les mêmes ; il existe d'importantes différences entre le secteur public et le secteur privé. Un barème unique crée des gagnants et perdants.

Il y a deux types de disparités du taux d'imposition à gérer : les niches fiscales et les disparités par catégorie de revenu (par exemple, les pensions de retraite). Il faudra certainement garder des abattements pour des revenus particuliers. On ne peut pas supprimer toutes les niches ni toutes les disparités de taux d'imposition du jour au lendemain. Il faut se mettre dans un cadre qui permette la comparaison.

La gouvernance de la Sécurité sociale s'effectue aujourd'hui avec deux documents : le Projet de Loi de Financement de la Sécurité Sociale d'un côté et le Projet de Loi de Finances, de l'autre, qui décide des choix fiscaux. Fusionner les deux documents serait préférable.

Le prélèvement à la source est techniquement possible et cela prendra du temps. La difficulté est de changer les habitudes de l'administration fiscale. Le principal intérêt est d'aligner la temporalité entre les revenus reçus et ceux réellement disponibles. Il faut éviter ce problème récurrent d'avoir un prélèvement progressif qui porte sur des revenus passés.

En ce qui concerne le débat familiarisation *versus* individualisation, il est normal de prendre en compte les charges de famille. Le quotient familial actuel n'est pas basé sur une réalité. Il promeut donc une certaine forme de la famille avec un certain nombre d'enfants. L'unité de consommation n'est pas pertinente pour tout

niveau de revenu. Rester au quotient familial d'après-guerre n'est pas forcément réaliste. L'autre point important est la participation des femmes au marché du travail qui est influencée par le quotient conjugal. Donc, il faut s'interroger sur l'utilisation de forfait par enfant.

Pour les niches fiscales, c'est compliqué. Cela dépend. Si elles sont efficaces, il faut les garder, les autres non...

Concernant le taux marginal supérieur, les estimations sur le comportement des hauts revenus montrent que l'effet n'est pas nul. Si des revenus très élevés s'assimilent à une rente, cela justifie des taux élevés, dans le cas contraire, cela peut poser problème. L'autre aspect est que la France est un petit pays. Londres et Bruxelles ne sont pas loin. L'efficacité du taux marginal supérieur dépend de ce que font nos voisins.

Gilbert Cette resserre son propos en cinq points. De nombreuses pistes de réforme fiscales ont été évoquées. Très souvent, on n'est pas clair sur les objectifs visés ni sur les difficultés qu'on peut rencontrer.

1) La retenue à la source permettrait de faire mieux coller la temporalité de l'impôt avec celle des revenus. Cependant, sauf à préconiser une *flat tax*, l'impôt payé *via* une retenue à la source n'est pas libérateur. En pratique, même avec un prélèvement à la source, la progressivité du taux d'imposition nécessite une correction ultérieure. On n'échappe pas à un décalage temporel. Il y un autre problème majeur avec le passage au prélèvement à la source : une année n'est pas imposée. Un article a été publié dans l'AER, il y a une dizaine d'années, sur l'Islande, qui a fait ce passage vers une retenue à la source. Il apparaît que l'année blanche est une année incroyable d'accumulation de revenus avec des effets parfois bénéfiques (moins de fiscalité, plus d'offre de travail) mais très opportunistes et inégalitaires. L'État perd des prélèvements fiscaux sauf à envisager des contrôles administratifs au coût considérable. L'autre aspect pervers du prélèvement à la source est que l'employeur est amené à disposer d'informations privées sur le salarié, ce qui peut peser sur les négociations salariales. De ce fait, les syndicats de salariés se méfient et ont des réticences.

2) Quels sont les objectifs visés par la fusion IR/CSG ? Il s'agit souvent pour ses promoteurs de créer un large impôt citoyen plus

progressif que le seul IR. Mais la difficulté technique est colossale. Contrairement à ce qu'ont écrit Landais, Piketty et Saez, quelques lignes de loi ne suffiront pas. Il y a de nombreuses difficultés à surmonter : décalage temporel et d'assiette, modes de prélèvement différents, quotient conjugal et familial... Il y a là de quoi fixer sur une très longue période l'énergie du Parlement et de la Direction Générale du Trésor ! Pour cette raison, l'une des pistes évoquées par le groupe « fiscalité des ménages » si l'on souhaite augmenter la progressivité de l'impôt est plutôt de jouer sur l'articulation CSG-IR, par exemple en rendant ainsi la CSG intégralement non déductible, afin d'augmenter la progressivité de l'IR. Le gain en termes d'IR serait de 10 milliards d'euros, ce qui n'est pas négligeable. Ensuite, la CSG n'est pas impopulaire, l'IR oui ; la fusion des deux pourrait conduire à une impopularité globale de l'ensemble.

3) Au bas de la distribution des revenus, les taux marginaux implicites dépassent souvent 80 % (et encore ce résultat est obtenu sans intégrer des droits connexes). Des dispositifs nombreux aux logiques différentes ont été superposés, sans réfléchir à la cohérence. Par exemple, les prestations logement, première politique sociale avec 17 milliards d'euros par an, jouent un grand rôle. Il faudrait mieux articuler les politiques socio-fiscales. Enfin, toute réforme des dispositifs ciblés sur les bas revenus aboutit à des perdants, au sein des populations peu favorisées, ce qui est politiquement difficile.

4) L'objectif doit être de lutter le plus efficacement possible contre la pauvreté des personnes, des familles et des enfants, en évitant les effets désincitatifs au travail. De ce point de vue-là, la France connaît déjà la coexistence de deux impôts négatifs : le RSA et la PPE (sans parler des AL). Cette situation devrait encore se complexifier avec le Pacte de responsabilité qui inclurait un troisième impôt négatif avec une baisse de cotisation salariés au niveau du SMIC. Ces choix aboutissent à une perte de lisibilité.

5) Pour terminer, quelques questions ont été peu abordées :

— La discrimination contre les jeunes : les jeunes sont quasiment exclus du dispositif du RSA. La France est totalement isolée de ce point de vue-là et elle se fait régulièrement épingleur par le Conseil de l'Europe. La thèse selon laquelle une

extension du RSA aux jeunes les découragerait à travailler est démentie par l'analyse économique.

- Les logiques mal articulées et contradictoires : on a des incitations à entrer sur le marché du travail d'un côté et, de l'autre côté, les 2 milliards d'euros consacrés au congé de libre choix d'activité constituent une incitation à sortir du marché du travail pour les parents de jeunes enfants. Les femmes qui en bénéficient ont souvent du mal à revenir sur le marché du travail.
- Certaines prestations, accordées sous conditions de revenu, sont caricaturales avec des effets de seuils brutaux : allocation de Noël et prime de rentrée scolaire. La perte est importante si on dépasse à la marge le seuil.
- Il y a une méconnaissance des droits connexes accordés sur une base locale et pourtant ils constituent des leviers importants de la redistribution.
- Sur le constat de l'existence de nombreuses mauvaises niches fiscales, Antoine Bozio a raison. Mais il y a aussi des bonnes niches car profitables en termes d'activité. Par exemple, la réduction d'impôt pour emploi à domicile a conduit à déclarer des salariés auparavant non déclarés, ce qui a permis de blanchir 150 000 à 200 000 emplois. Il en est de même avec la TVA à taux réduits pour les travaux à domicile...

Guillaume Allègre est d'accord avec Antoine Bozio, pour les mêmes raisons de cohérence et de transparence, sur le projet d'une fusion CSG-IR.

Le consentement demande-t-il de la transparence ou de l'opacité ? Antoine Bozio est plutôt optimiste et pense que le consentement demande de la transparence. Comme le dit Gilbert Cette, il y a un risque à la transparence car les gens vont se rendre compte d'importants taux marginaux.

La question de la fusion bute le plus souvent sur la question de l'individualisation. À titre personnel, Guillaume Allègre préfère laisser le choix aux couples entre individualisation ou familiarisation avec 1,5 part pour un couple. Mais, sur ce sujet, on n'arrivera pas à un consensus.

Il s'interroge sur la capacité de l'analyse économique à créer du consensus. De façon générale, les désaccords entre économistes sont

nombreux. L'enquête conduite en 2009 par Thierry Mayer et Étienne Wasmer⁵ conclut d'ailleurs à un faible consensus parmi eux.

Il est difficile d'aboutir à un consensus sur le quotient familial car la famille est au cœur des préoccupations.

Grégory Mankiw propose de distinguer les valeurs des faits⁶. Malgré l'absence de consensus sur les valeurs, il devrait y en avoir sur les faits et l'analyse scientifique devrait nous éclairer sur ceux-ci. Pourtant, il y a aussi peu de consensus concernant les faits. En économie, en ce qui concerne les faits, les domaines de validité des relations causales sont souvent fragiles.

Organiser le débat sur la base d'un consensus sur les faits et d'une explicitation des valeurs devrait permettre d'aboutir à des préconisations de politique économique, mais ce n'est pas si simple. Dans le domaine des inégalités, la mesure n'est pas neutre. Elle introduit aussi un biais idéologique plus ou moins conscient ou implicite.

Camille Landais, Thomas Piketty et Emmanuel Saez expliquent que le quotient familial introduit de la régressivité. Pourtant, Henri Sterdyniak estime que le quotient familial est une composante logique de l'impôt progressif. Les uns comparent la progressivité de l'impôt pour des familles de taille donnée ; l'autre la progressivité de l'impôt pour des familles de tailles différentes, mais de même niveau de vie.

La littérature nous dit qu'il y a un consensus sur une certaine élasticité de l'offre de travail des femmes. Mais cela concerne surtout l'offre de travail des femmes mariées avec enfant, c'est moins vrai pour les femmes non mariées, d'autant plus qu'elles n'ont pas d'enfant. L'offre de travail des femmes dépend aussi de la conjoncture. Un des objectifs de l'individualisation est notamment de lutter contre cette situation. Il faudrait que les élasticité des hommes et des femmes se rejoignent. Une élasticité de l'offre de travail des femmes plus élevée a été observée dans un contexte particulier. Dans le cas d'une convergence, l'hypothèse de stabilité de l'élasticité ne tient plus.

5. Mayer Th. et E. Wasmer, « Is there a consensus among French economists ? », MPRA Paper n° 018584, novembre, 2009.

6. N. Gregory Mankiw, *Principles of Economics* (1st ed.). Fort Worth, Texas: Dryden Press, 1998.

Consensus sur quoi et entre qui ? Il ne peut y avoir un large consensus que si on reste à des niveaux de généralité importants comme de supprimer les niches fiscales inefficaces. Sur les questions distributives, toute réforme induit des gagnants et des perdants, et donc le consensus est impossible. Sur les sujets normatifs et distributifs, le consensus entre les économistes n'est finalement pas si intéressant. Il faudrait faire participer des citoyens, ce qui plaide pour de vraies conférences de consensus avec des jurys de citoyens.

Vincent Touzé (OFCE) remarque que l'individualisation de l'impôt facilite son calcul et sa perception. Si la famille n'existait pas, on pourrait plus facilement mettre en place le prélèvement à la source. Mais la société a besoin d'enfants, donc de la famille. Cette contrainte doit être prise en compte par toute réforme fiscale.

La fiscalité utilise des échelles d'équivalence qui imputent des rendements d'échelle liés à la taille de la famille, mais ces échelles n'incluent pas les coûts en temps d'éducation ni les gains pour la société en termes de reproduction et d'accumulation de capital humain. Par ailleurs, on oublie trop souvent le devoir de solidarité entre les époux qui a une valeur d'assurance sociale, ce qui représente des économies pour les finances publiques. Vus ainsi, les quotients familiaux et conjugaux utilisés par l'administration fiscale ne sont pas « trop » généreux.

Jacques Bichot estime que les cotisations retraite ne sont pas des vraies cotisations car le système de répartition est un système « à la Ponzi ». La preuve en est qu'on a distribué trop de droits et qu'on est maintenant obligé de réduire la générosité des retraites. Par conséquent, fonder la contributivité sur les cotisations vieillesse n'est pas la bonne façon de faire. Au contraire, il faudrait la fonder sur l'investissement dans la jeunesse. Par exemple, lorsqu'on parle de fiscaliser les cotisations famille, il faudrait les traiter comme contributives car elles contribuent à la jeunesse, et donc les défiscaliser.

Christian Chavagneux (Alternatives économiques) remarque que d'après le gouvernement, 1,8 million de personnes vont sortir de l'IR en 2014, est-ce une bonne mesure ou au contraire faut-il faire aussi contribuer à l'impôt ceux qui ont un petit revenu ?

Alain Trannoy s'étonne qu'Antoine Bozio veuille singulariser les impôts des cotisations mais en même temps, souhaite l'unifica-

tion des budgets. Celui-ci pense-t-il que la notion d'échelle d'équivalence est mal définie théoriquement ou que c'est à partir d'un certain revenu pour des gens très riches, qu'elle perd sens pour calculer leur capacité contributive ?

Il suggère à Guillaume Allègre d'aborder la question du consensus du point de vue de la taxation optimale quitte à s'en écarter après. Cette approche retient deux groupes de paramètres clés : la sensibilité aux inégalités pour exprimer les valeurs et objectifs du décideur ainsi que deux familles de paramètres pour décrire les faits : les élasticités (intensive/extensive) de l'offre de travail et la distribution des productivités. La théorie donne donc bien un cadre pour analyser les différences d'opinions.

Gérard Gourguechon (ancien inspecteur des impôts et conseil scientifique d'Attac) rappelle que les syndicats sont opposés à la fusion CSG et IR. Le principe est que les cotisations sont gérées par les salariés et les employeurs, ce qui explique la séparation budgétaire. La distinction cotisation-contributive (retraite, chômage) vs. cotisation-impôt (santé, famille) est une bonne chose. Il préconise de revenir à un IR plus progressif et plus lourd avec, en contrepartie, une baisse de la TVA.

André Masson remarque que l'augmentation des mesures en faveur des ménages actifs pauvres a eu finalement peu d'effets. Il fait remarquer à Guillaume Allègre que les faits sont chargés de théorie. La difficulté vient du fait que les économistes mettent plus d'énergie à mettre en avant les points sur lesquels ils ne sont pas d'accord plutôt que les points sur lesquels ils sont d'accord. L'éducation économique est d'une importance cruciale si on souhaite que tout le monde puisse bien comprendre les politiques publiques. Toutefois, il y a une limite. On l'a vu dans le domaine de l'éducation financière. Lorsque le niveau de connaissance augmente, les banques accroissent le degré de sophistication des produits financiers.

Henri Sterdyniak remarque qu'un point important n'a pas été abordé, celui des revenus qui échappent à l'impôt tels que les loyers fictifs et les plus-values non réalisées.

Il est d'autant plus d'accord avec Antoine Bozio que celui-ci s'est quelque peu contredit : d'un côté, il dit qu'il faut fusionner CSG et IR pour aboutir à un impôt citoyen simple ; de l'autre côté, il admet

qu'il faudra des traitements spécifiques pour les retraites et les revenus du capital et maintenir certaines dépenses fiscales. La réforme devient compliquée et l'idée de grand impôt citoyen disparaît un peu. Nous aimerions tous intégrer les cotisations famille et maladie dans un grand impôt citoyen, qui toucherait aussi les revenus du capital. Le cas des retraités est problématique : actuellement, ils ne paient pas de cotisation famille et maladie employeurs, ils seraient donc les grandes victimes de l'impôt citoyen. En sens inverse, les entreprises seraient les grandes gagnantes.

Dans cette optique, il y a une seule assiette possible qui est celle du salaire superbrut moins les cotisations contributives ; avec cette assiette, il n'y a pas de problème de disparité entre les salariés.

Concernant le quotient familial, on peut toujours rediscuter des unités de consommation, proposer de raffiner et dire qu'elles ne sont pas les mêmes à tous les niveaux de revenu et pour tous les types de ménages. Pourquoi ne pas dire aussi qu'un revenu donné ne donne pas la même aisance selon les habitudes prises dans la jeunesse ? Non, la fiscalité doit se baser sur des principes simples et ne pas chercher à trop raffiner. Le QF est déjà plafonné à un niveau relativement bas. Une certaine injustice frappe les « vrais célibataires », ceux qui vivent seuls, qui devraient avoir 1,3 part, mais cette injustice existe aussi avec un système de taxation individuelle et la situation de célibat véritable n'est pas facile à vérifier.

En ce qui concerne les enfants, deux systèmes sont possibles : dans le premier, les enfants sont à la charge de la société et non des parents ; ceux-ci doivent recevoir une compensation financière pour couvrir le coût des enfants (de l'ordre de 400 à 500 euros mensuel par enfant). Dans le second, les parents doivent partager leurs ressources avec leurs enfants, l'impôt qui frappe les ménages doit tenir compte de la composition des familles donc le quotient familial ne peut pas être remis en cause, bien qu'on puisse légitimement discuter de ses modalités...

Guillaume Allègre répond à Vincent Touzé que décrire la famille comme un support d'assurance s'inscrit dans le paradigme multi-solidaire d'André Masson. L'État s'appuie sur les familles perçues comme un élément positif. Selon une autre version d'égalité citoyenne, il faut sortir les individus (et en particulier les

femmes) des familles. Donc, c'est un débat idéologique qu'en tant qu'économiste, nous ne sommes pas outillés pour le traiter.

Il répond à Alain Trannoy que les travaux originaux de Mirlees s'appuient sur des revenus individualisés. Ce n'est que très récemment que Saez s'est intéressé au cas des ménages. Il est difficile d'estimer le partage des ressources entre les ménages ainsi que l'élasticité de chacun à la taxation du ménage. Les ménages sont hétérogènes et les individus sont sensibles à la façon dont les revenus sont partagés dans le ménage. L'élasticité est donc difficile à estimer empiriquement.

Tous les ménages doivent-ils payer l'impôt ? Faire payer tout le monde dès le 1^{er} euro augmenterait les prélèvements obligatoires ; il faudrait être plus généreux avec les prestations pour ne pas réduire le niveau de vie des plus pauvres.

La taxation des loyers implicites ferait beaucoup de gagnants et de perdants à identifier tout au long de l'échelle des revenus. Se pose la question de l'acceptabilité politique d'une telle réforme.

Gilbert Cette rappelle que si les familles pauvres ne paient pas d'IR, elles paient la CSG quand elles ont un revenu, la TVA quand elles consomment. Le discours selon lequel la moitié des ménages ne paient pas d'impôt est donc à côté des réalités.

La fiscalisation des prélèvements sociaux non contributifs est surtout une question d'équité. Actuellement, deux personnes avec les mêmes revenus et les mêmes droits aux prestations universelles ne vont pas contribuer de la même façon selon la structure de leurs revenus. La fiscalisation de ces prélèvements impliquerait-elle la fusion IR/CSG ? Le théorème de séparation nous dit qu'il faut séparer le financement général (par des outils type CSG) des outils redistributifs (par des outils type IR). Les ménages savent que la CSG finance la protection sociale, à laquelle ils sont attachés. La popularité de la CSG vient de là. La fusion IR/CSG pourrait créer de l'impopularité pour le prélèvement global. Ce risque ne mérite pas d'être pris.

En ce qui concerne les bas revenus, il faut mettre l'accent sur des objectifs clairs et très identifiés à budget constant. Familialiser le RSA pourrait permettre de lutter plus efficacement contre la pauvreté des familles et des enfants. Cela peut se faire de façon douce et progressive, comme cela se faisait jusqu'à récemment avec

l'absorption lente de la PPE par le RSA, du fait du gel nominal de la PPE. Cela peut aussi se faire d'une façon plus rapide, mais avec des perdants qui ne sont pas des nantis.

Enfin, une politique redistributive ne peut pas être vue que d'un point de vue monétaire. Les politiques en faveur de la mobilité sociale sont à cet égard essentielles.

Henri Sterdyniak objecte que le RSA tel qu'il est ne peut être l'instrument central de la lutte contre la pauvreté des familles car le taux de non-recours est trop important.

Antoine Bozio a un *a priori* favorable à la transparence. Le prélèvement à la source n'est pas assez visible tandis que l'IR l'est trop. D'un point de vue démocratique, la transparence est essentielle pour faire du débat public et pour la mise en place de politiques publiques plus conformes avec les préférences collectives. Il est vrai qu'elle peut nuire au consentement.

Il a lu les travaux de Jacques Bichot sur la contributivité économique par rapport à la contributivité juridique. Lorsque vous payez une cotisation et qu'une formule vous attribue un droit, on ne peut pas l'apparenter (même s'il y a de l'incertitude) à un prélèvement non contributif. Identifier des contributivités économiques du type « élever et éduquer des enfants » ou « s'occuper des chômeurs » n'est pas facile. Dans les faits, le financement de l'éducation est largement pris en charge par la collectivité, ce qui constitue l'investissement le plus fort dans l'avenir et dans les générations futures.

L'élasticité de l'offre de travail est un comportement mesurable à un moment donné. Elle n'est pas immuable. La convergence observée de l'élasticité des femmes vers celle des hommes reflète les changements de la société où l'homme et la femme sont progressivement deux apporteurs équivalents de ressource.

Le quotient conjugal peut désinciter le deuxième apporteur de ressource, ce qui peut nuire à son activité. La théorie de la taxation optimale pourrait recommander un taux marginal de taxation inférieur pour les femmes.

Peut-on lui reprocher de mettre des abattements partout pour reproduire les incohérences actuelles du système ? Antoine Bozio est favorable à une transition vers un système plus cohérent. Lors

d'une première phase, on pourrait rendre le système complètement transparent pour montrer ses propriétés et après on demanderait aux gens s'ils sont d'accord avec le fait qu'on taxe différemment les types de revenus.

Il ne faut pas appliquer les mêmes échelles d'équivalence à tous les niveaux de revenu. Il pourrait être intéressant d'avoir un plafond de quotient conjugal.

Henri Sterdyniak remarque que la différence de traitement fiscal selon le type de revenus a souvent des justifications : la faiblesse des allocations familiales justifie qu'elles ne sont pas imposables, la non-soumission des retraites et allocations chômage a des causes historiques, etc... Il est difficile de plafonner le quotient conjugal car cela supposerait de calculer l'impôt des couples s'ils n'étaient pas mariés. Que faire des enfants ? Des revenus du patrimoine commun ? Cela pose des questions délicates de droits de la famille.

Jacques Bichot fait remarquer que la baisse du seuil d'entrée dans la tranche de taux marginal le plus élevé aurait un effet similaire au plafonnement du quotient familial.

Henri Sterdyniak fait remarquer qu'il y a un certain consensus autour de l'idée d'Antoine Bozio selon laquelle il serait souhaitable que la fiscalité frappe de manière équivalente tous les revenus. Il y a plusieurs manières de faire. La fusion est une solution. Une autre solution moins élégante consiste à vérifier, revenu par revenu, que le système n'est pas injuste. C'est la stratégie actuelle puisqu'on a créé des prélèvements sociaux sur les revenus du capital. L'autre difficulté est qu'aujourd'hui les prestations famille, retraite et chômage sont moins imposées que les salaires. Faut-il unifier la taxation ? Avec ou sans mesures compensatrices ? Même question pour l'abattement de 40 % des dividendes, faut-il le conserver ?

Il y a eu des contradictions intéressantes entre nous : certains veulent tout unifier, IR, CSG-CDRS, PPE, RSA, allocations logement, cotisations non-contributives ; d'autres justifient l'existence de prélèvements différents pour financer des dépenses différentes, ou pour aider spécifiquement et en temps réel des familles en difficulté.

Débat 4. Cycle de vie et taxation de l'épargne

Participants :

Florence Legros (Université de Paris – Dauphine)

André Masson (EHESS)

Vincent Touzé (OFCE)

La deuxième séance consacrée à la fiscalité des ménages porte sur la taxation de l'épargne. Six questions étaient adressées aux débats :

1. Quelle est la thèse à valider : « il faut une taxation élevée pour éviter la concentration du patrimoine » (Thomas Piketty) *versus* « il faut réduire la taxation du capital pour inciter à l'épargne et à l'investissement » (Philippe Aghion, Elie Cohen et Gilbert Cette) ?
2. Faut-il différencier la fiscalité des revenus du capital de celle des revenus du travail ou viser à les égaliser ? Comment évaluer le poids de la fiscalité sur ces deux types de revenus (cotisations sociales, IS, inflation) ? L'argument de « double taxation » est-il valable ?
3. La fiscalité doit-elle récompenser et encourager la prise de risque et l'épargne à long terme ?
4. Les plus-values sur la résidence principale doivent-elles être taxées comme un revenu du capital ? Faut-il taxer les loyers implicites ?
5. Faut-il réformer l'ISF ?
6. Faut-il alourdir la fiscalité sur les transmissions familiales pour aider les enfants des familles pauvres et redistribuer les cartes ? Faut-il un statut spécial pour les transmissions d'entreprises ?

Florence Legros : Dans un modèle élémentaire de cycle de vie, il y a équivalence entre imposer le revenu ou la dépense, c'est-à-dire la succession des flux de consommation dès lors que les taux d'imposition sont cohérents. En ce sens, la fiscalité est neutre. En revanche, quand on impose à la fois le revenu du travail et le revenu du capital, on introduit deux impositions puisque l'épargne est du revenu reporté et que donc le revenu de l'épargne, comme le revenu primaire sur lequel est prélevée l'épargne, sont imposés. Il n'y a plus neutralité.

Quel est l'effet de l'imposition du revenu du capital ? Dans l'approche « cycle de vie », les effets dépendent des préférences intertemporelles de l'épargnant ; si l'épargnant a une forte préférence pour le présent, celle-ci peut se trouver accentuée par une fiscalité forte du patrimoine. Cela dit, il y a d'autres motifs que ceux de cycle de vie pour épargner : on citera notamment l'épargne de précaution ou les héritages, avec ou non hypothèse d'altruisme intergénérationnel. Ces motifs influencent la réponse de l'épargne à la fiscalité.

Les économistes préconisent un modèle de fiscalité selon les vertus qu'ils prêtent ou non à l'épargne. Si l'épargne est bénéfique, par exemple parce que les régimes de retraite publics sont insuffisants à verser des rentes adéquates, il faut réduire sa fiscalité. Dans le cas inverse, l'argument de l'équité va être privilégié. Pour Pierre Pestieau, par exemple, ce sont surtout les plus riches qui épargnent, donc il faut taxer les revenus de l'épargne.

Le modèle de cycle de vie de base a des limites car il n'épuise pas tous les motifs d'épargne et ne prend qu'imparfaitement en compte la fiscalité du patrimoine. Il fait notamment l'hypothèse que la date de décès est connue, l'épargnant est alors indifférent entre capital et rente viagère. Les revenus futurs sont aussi supposés anticipés parfaitement. Il n'y a pas de motifs de legs. Il n'y a pas de distinction entre les types de placement selon le rendement, le risque et la maturité.

L'incertitude éventuelle sur la fiscalité future n'est pas intégrée. Certains auteurs parlent de double loterie dans le cas où la fiscalité peut être modifiée : il y a incertitude à la fois financière et fiscale. De manière générale, on pose pour principe d'une fiscalité « efficace » la stabilité de la fiscalité ou du moins son caractère prévisible.

Se pose aussi la question de la forme de l'épargne qu'il convient, ou non, de privilégier. L'épargne retraite est typiquement une forme d'épargne qu'on cherche souvent à encourager fiscalement. De manière générale, on observe une chute du revenu lors du passage à la retraite et donc une baisse de la tranche d'imposition avec un système d'imposition progressif. Une fiscalité favorable à l'épargne à long terme pour la retraite taxe donc le revenu de l'épargne à la sortie, au moment de la retraite, et non pas à l'entrée.

Les enjeux économiques de la fiscalité de l'épargne sont également à prendre en compte. Un argument tutélaire est développé dans un rapport du CAE (Garnier et Thesmar, 2009, Épargner à long terme et maîtriser les risques financiers). Pour eux, il faut protéger l'individu contre sa propre imprévoyance, en l'encourageant à faire de l'épargne retraite et à investir dans des supports à long terme. On récompense alors fiscalement les épargnants qui renoncent à la liquidité, d'une part, et qui acceptent la rente et le risque financier à long terme, d'autre part.

Il y a aussi un autre argument macroéconomique qu'on retrouve dans les rapports Berger et Lefèvre. Il faut encourager l'allocation de l'épargne à long terme vers des supports comme les actions. L'argument est que les achats d'actions augmentent le capital productif, ce qui est bon pour la croissance future. On combine ainsi argument tutélaire et macroéconomique. La fiscalité attractive est là pour dédommager la prise de risque financier d'une part et l'épargne de longue durée d'autre part.

En fait, sur la période 1895-2011, le risque sur les actions françaises est faible ; la probabilité de perte réelle décroît nettement avec la durée de détention des actions, ce qui n'est pas le cas pour les obligations et pour les actifs monétaires. Les seuls actifs sans risque au-delà de 26 ans de détention sont les actions. La prise de risque sur le long terme est donc limitée. Aux États-Unis, les résultats sont similaires. On peut donc penser qu'il n'y a pas de prise de risque à récompenser.

En pratique, il y a certainement d'autres biais à intégrer. Différents facteurs jouent : la préférence pour le présent peut être forte (investir à l'horizon de 6 ans ou 15 ans, ce n'est pas la même chose) ; la préférence pour la liquidité ; l'incertitude fiscale est un facteur d'instabilité ; le désamour pour la rente ne favorise pas les produits viagers tels que le PERP, les facteurs psychologiques qui font que les individus préfèrent souvent un produit garanti qu'un produit peu risqué. Il en résulte qu'il faut une fiscalité adaptée clairement selon le type de produit qu'on souhaite encourager ; pour la retraite, une taxation à la sortie est à privilégier. Quant au caractère équitable il peut être assuré par un impôt négatif ou une prime à l'épargne. L'exemple allemand des plans Riester est intéressant pour sa grande cohérence. La fiscalité allemande s'est en partie recomposée à partir de ces plans. Ils ont conduit au retour sur la

fiscalité favorable à l'assurance-vie en faveur de l'épargne retraite avec des primes pour les bas revenus ainsi que des allègements fiscaux bien définis sur le long terme.

Vincent Touzé (OFCE) part de trois interrogations. La première question est : Pourquoi faudrait-il ou non taxer les revenus de l'épargne ? Ensuite, il s'intéresse à savoir comment on peut taxer à partir d'un recensement des outils disponibles. Enfin, il examine quels sont les résultats obtenus à partir d'un bref panorama de la situation française.

Faut-il taxer le capital ? Les arguments favorables ou défavorables sont nombreux. Dans les années 1980, deux théoriciens (Chamley⁷ et Judd⁸) montrent que taxer le capital est distorsif et nuit à l'accumulation du capital, ce qui est préjudiciable à la croissance de long terme. Ils préconisent de taxer le capital seulement pendant une phase transitoire, pendant laquelle l'État peut aussi accumuler un important capital public dont les revenus peuvent permettre de financer des dépenses publiques et de viser, par la suite, un taux de taxation nul du capital à long terme.

Erosa et Gervais⁹ (2002) ont nuancé ce résultat théorique. Une taxe sur les revenus du capital enrichit la panoplie fiscale. Elle permet indirectement de tenir compte de l'âge puisqu'elle frappe les ménages selon leur niveau d'accumulation de patrimoine qui dépend étroitement de leur âge. De ce point de vue-là, ils concluent que taxer les revenus de l'épargne pourrait être efficace, même à long terme.

Maurice Allais préconisait lui de taxer le stock de capital avec l'objectif de confisquer les rentes illégitimes et de détaxer le travail et les revenus des entrepreneurs.

Selon une autre approche, taxer les revenus du capital dans un univers risqué offre un effet assurantiel entre les gagnants et les perdants.

7. Chamley, C., « Optimal Taxation of Capital Income in General Equilibrium with Infinite Lives », *Econometrica*, 54(3), 1986, pp. 607-622.

8. Judd, K. L., « Optimal Taxation and Spending in General Competitive Growth Models », *Journal of Public Economics*, 71(3), 1999, pp.1-26.

9. Erosa, A. et M. Gervais, « Optimal Taxation in Life-Cycle Economies », *Journal of Economic Theory*, 105(2), 2002, 338-369.

Pour Thomas Piketty, une trop grande concentration du capital provoque un accroissement des inégalités sociales ainsi qu'une position dominante et, donc, un risque d'abus de pouvoir de la classe dirigeante.

L'autre élément à prendre en compte est la concurrence fiscale. Elle aboutit à taxer plus les facteurs les moins mobiles (travail, terrain) et moins les plus mobiles (épargne financière, travailleurs hautement qualifiés). Mais la concurrence fiscale, lorsqu'elle conduit à une baisse des dépenses publiques, pose des problèmes d'optimalité sociale.

Faut-il taxer davantage le travail que les revenus financier ? Le capital représente un sacrifice de consommation et a un impact sur la croissance future. Toutefois, le travail résulte aussi d'un effort. Il est souvent lié à l'accumulation de capital humain. Donc, taxer le travail peut aussi s'assimiler à une taxe sur ce type d'investissement.

La stabilité de la fiscalité est aussi un déterminant essentiel pouvant influencer l'épargne : le gouvernement a le devoir de respecter ses engagements fiscaux initiaux. Si ce n'est pas le cas, on se trouve en présence d'une incohérence temporelle que les agents sont en mesure d'anticiper. Le gouvernement n'est alors pas crédible dans ses intentions sauf s'il se lie les mains. Il faut donc éviter les mesures rétroactives et avoir des engagements constitutionnels forts.

Enfin, les droits à la retraite établissent souvent un lien imparfait, d'un point de vue actuariel, entre cotisations et prestations. Ce lien partiel induit donc une taxation implicite de l'épargne retraite souvent difficile, d'un point de vue économique, à justifier (Gannon et Touzé, 2013¹⁰). Ce lien mériterait d'être amélioré afin d'éviter les distorsions inutiles.

La fiscalité du capital peut porter sur ses revenus, sur les plus-values réalisées ou latentes ou sur le stock lui-même (cas de l'ISF). L'impôt peut être proportionnel ou progressif. Se posent aussi les questions délicates de prise en compte de l'inflation (pour les intérêts et les plus-values) et de l'IS (pour les dividendes).

10. Gannon F. et V. Touzé, « Pension Rules and Implicit Marginal Tax Rate in France », *Proceedings of the 2013 Actuarial and financial mathematics conference* (Michèle Vanmaele et al., Eds), De Koninklijke Vlaamse Academie van België, Bruxelles, 2013.

La règle de Johnsson, qui a été développée spécifiquement pour les produits d'épargne retraite, permet de décrire comment la fiscalité traite un produit d'épargne dans le temps. On obtient une classification élémentaire selon que la fiscalité taxe à l'entrée, taxe les produits, taxe à la sortie. Ainsi, la plupart des produits sont du type TTE (Taxation à l'entrée, Taxation des produits, Exemption à la sortie) ; le PEA est TEE ; les produits retraites, comme le PERCO, sont du type EET.

En France, les recettes fiscales provenant des revenus du capital (5,8 % du PIB en 2012) sont plus élevées que celles prélevées sur la richesse (4,8 %). Les 5,8 % de PIB d'impôts frappant les revenus du capital se répartissent entre les ménages (1,2 %), les entrepreneurs individuels (2,4 %) et les entreprises (2,3 %).

La France fait partie des pays européens qui taxent fortement le capital (10,6 % en 2012), l'Italie et la Belgique sont à des niveaux similaires. C'est aussi le cas du Royaume-Uni et du Luxembourg en raison d'une activité financière importante.

La taxation des revenus financiers porte souvent sur les revenus nominaux et non réels. On paie donc un impôt sur l'inflation (taxe implicite liée à la perte de pouvoir d'achat). La distorsion est encore plus grande si le taux d'intérêt réel est négatif.

La taxation de la richesse pose un problème pratique. Comment estimer la valeur d'un patrimoine ? Une valorisation simple d'un patrimoine peut se mesurer par le ratio rente/taux d'intérêt. Dès lors qu'on taxe la valeur, la taxe devient inversement proportionnelle au taux d'intérêt. Si ce dernier diminue, on taxe plus sans que pour autant le niveau de la rente ait augmenté.

Dès lors qu'on a des biens d'investissement en quantité finie, il existe un risque d'effet d'aubaine. Tout soutien fiscal en faveur de l'achat d'un de ces biens se fait nécessairement à l'avantage des propriétaires initiaux. Ceci est à mettre en lien avec la situation paradoxale selon laquelle les ménages français seraient plus riches que les ménages allemands en raison d'une valeur de leur logement plus élevée sans lien véritable avec sa valeur d'usage.

André Masson s'intéresse à la taxation des héritages et des donations. Le point de vue de l'épargnant n'est pas le même que celui du bénéficiaire. L'épargnant veut laisser un patrimoine ; la taxation n'est pas souhaitable car elle distord. Du côté du bénéfici-

ciaire, l'héritage est un revenu d'aubaine « immérité », donc on peut taxer. De plus, la transmission patrimoniale au sein de la famille est un vecteur privilégié de la reproduction sociale et de la concentration du capital qui n'est pas bonne pour la démocratie : il y a donc intérêt à taxer. L'enjeu est de concilier deux principes contradictoires : la morale familiale (l'épargne pour ses enfants) qui introduit un frein à la taxation des transmissions patrimoniales ; la justice sociale, qui pousse au contraire à cette taxation.

Dans cette perspective, il présente une proposition qu'il a mise au point avec Luc Arrondel : il s'agit de *Taxfinh* (*Tax family inheritances*). L'idée est d'avoir une taxation sensiblement plus forte et progressive des seuls héritages familiaux, avec un seuil d'exemption relativement bas, qui permet de taxer les plus-values non réalisées au moment de la succession. Mais parallèlement, la mesure cherche à faciliter les moyens légaux d'échapper à cette fiscalisation accrue, qu'il s'agisse de donner de son vivant son patrimoine – donation familiale ou caritative – ou de le consommer avant sa mort – assurance dépendance, prêts viagers, viagers, hausse de la consommation courante, etc.

Pour les donations familiales, le projet pourrait reprendre à peu près la situation actuelle : un seuil de 100 000 euros/enfant et un taux marginal supérieur de 45 %, les donations familiales étant ramenées à l'héritage jusqu'à 15 ans (ou un peu moins). L'impôt sur les donations ne serait donc pas modifié, mais du fait de l'alourdissement de la taxation de l'héritage, gagnerait un fort avantage relatif par une désincitation à l'héritage. On passe d'un droit de l'héritage à un droit de donner encadré et/ou à une faculté accrue de consommer son patrimoine.

La justification de ce dispositif fiscal vient d'abord d'une situation patrimoniale inédite. L'allongement de l'espérance de vie et l'augmentation des droits du conjoint survivant font que maintenant on hérite en pleine propriété vers 55/60 ans, lorsque les besoins sont moins importants, au lieu de 40 ans auparavant. La situation française est caractérisée par un flux annuel de transmission (héritage/donation) de 200 milliards d'euros qui a doublé en pourcentage du PIB en 30 ans, et par une concentration croissante du patrimoine entre les mains des plus âgés, qui conduit souvent à des placements dormants.

Taxfinh encourage l'altruisme familial qui est utile car la transmission précoce de patrimoine a des effets bénéfiques pour les jeunes ménages contraints par la liquidité, en favorisant tant l'accès plus rapide à la propriété de son logement que la création ou la reprise d'entreprise. Le projet renforce l'altruisme social car les legs caritatifs sont aussi encouragés d'autant plus qu'une dose accrue de liberté de tester serait accordée. Le programme encourage aussi le viager mutualisé : on rend plus liquide le patrimoine immobilier pour échapper à la taxation sur les héritages mais on conserve l'usufruit ; et le bouquet peut être directement transmis aux enfants. Le développement de ce viager mutualisé, où l'acheteur n'est pas un particulier mais un institutionnel agréé soumis à des règles, pourrait entraîner une baisse du prix des logements. Finalement, au sein des familles les plus aisées, *Taxfinh* ne toucherait que celles qui ne manifesteraient ni altruisme social ni altruisme familial ou qui ne prépareraient pas suffisamment à l'avance leur succession.

Sur les 200 milliards d'euros annuels de transmissions patrimoniales¹¹, l'État récolte environ 10 milliards, soit un taux d'imposition d'environ 5 %. Passer à 10 % ne pénaliserait pas beaucoup les héritages. S'il n'y avait pas de changement de comportement, on pourrait récolter 10 milliards d'euros de plus. Ce programme permet d'accélérer les transmissions de patrimoine, de diminuer le poids de l'héritage et de récolter des recettes ; toutefois, l'impact final de *Taxfinh* entre supplément de recettes et réactions comportementales (effet substitution) reste inconnu.

Une critique qu'on peut faire de cette mesure est qu'il s'agit d'un impôt sur l'épargne qui arrive trop tard. Cela n'est pas exact car *Taxfinh* propose de taxer fortement les donations de moins de 15 ans (avant l'héritage). Dès l'âge de la retraite, l'impôt sur la succession deviendrait alors un souci majeur pour les gens aisés qui seront donc incités à s'y prendre à l'avance et à transmettre précocement une partie de leur patrimoine ou à consommer ce dernier. La mise en place du système doit être progressive de façon à ce que les plus âgés ne soient pas immédiatement pénalisés du fait qu'ils aient moins de 15 ans d'espérance de vie. Mais cette mise en place progressive impacte immédiatement les sexagénaires.

11. Piketty T., « On the Long-Run Evolution of Inheritance: France 1820-2050 », *Quarterly Journal of Economics*, 2011, vol. 126(3), p. 1071-1131.

Taxfinh essaie de lutter contre l'impopularité des droits de succession, en taxant plus fortement les héritages familiaux mais en permettant à la famille de le contourner grâce à la donation du vivant, le legs caritatif, ou une consommation partielle de son patrimoine.

Muriel Roger (Banque de France, PSE) : si on veut inciter les épargnants à aller vers les placements financiers à long terme dont a parlé Florence Legros, la date de sortie est essentielle. Le lissage sur 30 ans pose, tout de même, un problème en raison d'effets conjoncturels, par exemple, pour quelqu'un qui serait sorti en 2008.

Avec le PERP, la défiscalisation est intéressante pour les hauts revenus mais le PERP a aussi été vendu massivement à des foyers modestes pas concernés.

La comparaison du patrimoine des Allemands par rapport à celui des Français est importante. Selon l'enquête européenne sur la richesse et la consommation des ménages dans la zone euro, la richesse du ménage médian est plus faible en Allemagne et en Autriche car dans ces pays, le ménage médian est souvent locataire alors qu'ailleurs il est plutôt propriétaire. La différence est moins importante si on regarde la moyenne. En revanche, si on regarde la dispersion, ce n'est plus vrai. En Allemagne, on observe une plus forte concentration du patrimoine et des revenus qu'en France. La question de la valorisation du capital est un problème en soi.

François Meunier : Le mode de propriété du logement devrait être neutre sur la valeur du patrimoine. Le problème vient de la mauvaise comptabilisation de la valeur des titres financiers des entités (banques, assurances, ...) qui détiennent des logements. Dans le cas de l'Allemagne, elles sont évaluées à la valeur des fonds propres et non pas à leurs valeurs de marché.

Concernant le débat entre équité et double imposition, ce débat a existé en fiscalité américaine puisqu'on a taxé les revenus du capital au taux de l'IR avec une décote. On prend par exemple, le taux de l'IR divisé par deux. Cela permet d'avancer dans la progressivité et de limiter la double taxation. Ne peut-on repenser à la proposition de taxer à des taux progressifs non pas le revenu mais la consommation ? La consommation somptuaire pourrait ainsi être plus taxée.

Henri Sterdyniak estime que l'argument de double taxation est factice, car les revenus du capital sont des revenus de l'année au même titre que ceux du travail.

Les plus-values non réalisées posent un problème d'optimisation fiscale car, dans les familles riches, elles sont données aux enfants et ne sont jamais taxées.

Il est horrifié par les propositions d'André Masson. Faut-il étendre le viager, qui est un pari sur la durée de vie d'un des contractants ? Faut-il que chacun se demande si son espérance de vie dépasse 15 ans ? Faut-il imposer aux personnes de 60 ans à 65 ans de léguer immédiatement leur patrimoine à leurs enfants ? C'est une question angoissante pour elles : si ensuite elles tombaient dans la pauvreté ou la dépendance, il leur faudrait faire appel à la générosité de leurs enfants (qui peuvent mourir avant eux). Henri Sterdyniak pense que la dépendance et la retraite doivent être socialement assurées. La donation favorise les enfants des familles riches. Au contraire, il faudrait taxer autant et lourdement les donations que les héritages afin de pouvoir aider les enfants de familles pauvres.

Le système français taxe énormément les transmissions en dehors de la lignée familiale directe, ce qui est injuste pour les personnes qui n'ont pas d'enfants ou pour celles qui veulent récompenser un proche. Il faudrait distinguer les héritages par accident et les héritages volontaires et réduire les droits de succession pour les personnes que le légataire a explicitement désignés dans son testament.

André Masson souligne que le dispositif *Taxfinh* ne concernerait, du fait de sa progressivité, que les 10 à 20 % des familles les plus aisées qui ont différents éléments de patrimoine. Le viager mutualisé permet de rester dans son logement jusqu'à la fin sans présenter les inconvénients du viager traditionnel dénoncés par Henri Sterdyniak. Il est vrai que le dispositif proposé suppose un maintien des dépenses sociales pour la protection des vieux jours. Taxer lourdement les donations, autant que les héritages, entraîne leur disparition car elles sont sensibles à l'impôt : le patrimoine restera aux mains des plus âgés.

Il précise que la double taxation n'est pas un bon argument. Pourtant, certains prétendent qu'il ne faut pas taxer les héritages

car des taxes ont déjà été payées par les parents. Dans un débat avec Thomas Piketty en 2011, François Hollande avait dit : « on va augmenter les droits de succession, mais pour éviter la double imposition, on va défalquer ce qui a été payé avant à l'ISF ». Ainsi, les plus riches ne paieraient plus de droits de succession.

La taxation sur l'héritage doit être progressive de façon à taxer davantage les gros patrimoines car les classes moyennes n'ont pas les échappatoires des familles fortunées. Baisser le seuil d'imposition est nécessaire car le cumul d'un seuil de 100 000 euros par enfant avec celui de l'exemption (partielle) de l'assurance-vie fait qu'on taxe peu les héritages ; un seuil plus bas pour les héritages permet d'accorder un avantage différentiel à la donation, de taxer les plus-values non réalisées et de réduire les inégalités patrimoniales.

Florence Legros rappelle que l'épargne retraite est de l'épargne sur une période de 60 ans, donc il y a moyen de lisser. Le Perp est un exemple intéressant de « double loterie » : il s'agit d'un produit long avec le sentiment que la fiscalité attractive pourrait ne pas être garantie. Il y a aussi un effet d'offre par les réseaux qui ont vendu à des foyers non imposables.

Le patrimoine logement est compliqué à apprécier car la définition de la taille du ménage déforme la notion de patrimoine. En complément à la remarque de Muriel Roger, quand on ne prend pas en compte le patrimoine logement, les Allemands redeviennent plus riches en patrimoine que les autres Européens. Ceci est lié à la structure des ménages ; par exemple, en Espagne, un ménage peut abriter jusqu'à 4 générations. En général, le répondant est un retraité et est propriétaire d'une grosse maison. Si on utilisait des structures familiales identiques entre pays, on verrait que cela ne change pas grande chose avec l'Allemagne. En revanche, dans les pays du Sud, on aurait d'importants changements.

André Masson : La concentration en Allemagne est plus élevée. Cependant, les riches ne sont pas plus riches qu'ailleurs, c'est juste que les autres ménages sont plus pauvres.

Florence Legros : En fait, en Allemagne, il y a aussi plus de personnes vivant seules, qui sont plus souvent locataires.

André Masson : Le PERP pose un problème majeur car les différences d'espérance de vie peuvent entraîner d'importantes redistributions. Sur le PERP, on a aligné l'espérance de vie des

hommes sur celle des femmes. Avec les nouvelles normes européennes, on n'a pas le droit de les distinguer. Les différences d'espérance de vie, très importantes, sont à prendre en considération pour les produits viagers. Dans le cas de l'assurance décès, on supporte des coûts supplémentaires si on a une mauvaise santé (que l'on doit déclarer) et on peut se voir refuser un crédit. Ce n'est pas le cas avec l'assurance viagère, même si on produit des certificats médicaux attestant qu'on a eu plusieurs maladies graves et qu'on va vivre moins longtemps : on ne peut pas faire valoir un état de santé amoindri.

Henri Sterdyniak : En Grande-Bretagne, on peut obtenir une rente viagère plus généreuse pour les assurances privées en produisant un certificat médical de son médecin qui atteste de maladies graves ou du fait qu'on a fumé toute sa vie.

Christian Poirier (ACPR) demande à André Masson si sa proposition de réforme s'entend à fiscalité constante sur le capital et ses revenus. S'agit-il de supprimer en parallèle l'ISF ou l'impôt sur les plus-values ?

André Masson : L'idée est de ramener 10 milliards d'euros de recettes en plus. La propriété s'arrête avec le décès de l'individu, c'est donc le bon moment de taxer. *Taxfinh* essaie de le faire de façon à ce que cela ne heurte pas trop les familles. Ce surplus fiscal pourrait être utilisé de différentes manières : financement de la dépendance, suppression des taxes distorsives sur le capital, transfert en capital pour les jeunes, etc.

Henri Sterdyniak a soulevé un juste problème : certaines familles riches vont anticiper et donner plus tôt et plus qu'avant. Elles vont mettre le pied de leurs enfants à l'étrier. Il y a donc un risque que certains enfants de riches réussissent mieux qu'avant. Ce programme doit être inséré dans une politique sociale et fiscale d'ensemble. Mais André Masson aimerait qu'on commence par cette mesure multi-solidaire et pro-familiale.

François Meunier revient sur la double imposition. C'est un mauvais raisonnement, mais une bonne rhétorique. Si on formule autrement, en disant que le rendement net d'impôt détermine le prix du futur, il est vrai que les fortes variations des taux d'imposition sur les revenus du capital ont un fort impact sur l'arbitrage entre présent et futur. À ce titre, il semble qu'il ne faut pas séparer

ce débat de celui de l'impôt sur le capital. L'énorme défaut avec un taux proportionnel sur les revenus du capital est que plus on est studieux, efficace, plus on est taxé. En revanche, s'il y a une taxe fixe sur le capital, il y a une incitation à l'efficacité. La réforme Hollande-Ayrault sur la taxation du capital est une très mauvaise réforme qui sera détricotée.

Adrien Pacifico (U. Aix-Marseille) pose trois questions à André Masson :

1) Permet-on dans votre réforme le déshéritage ? *Réponse d'André Masson* : non, car en ce qui concerne le patrimoine « domestique » – non caritatif et non professionnel –, la réserve s'applique toujours, la liberté de tester reste réduite. Il n'y a pas d'effet Cendrillon, d'enfant fortement lésé.

2) Le délai 15 ans produit un effet de seuil : pourquoi ne pas introduire une progressivité. *Réponse d'André Masson* : aujourd'hui, c'est déjà 15 ans. En 2007, avec la loi TEPA, Sarkozy avait ramené le taux marginal supérieur de 45 % à 40 %, le délai à 6 ans et le seuil de 150 000 à 100 000 euros indexé sur l'inflation. La loi visait à lutter contre l'héritage trop tardif et satisfaire les besoins plus forts des plus jeunes par rapport aux plus vieux grâce à une meilleure mobilité du capital (la réforme *Taxfinh* a les mêmes objectifs, mais elle le fait autrement). En 2011, il y a eu un durcissement de la loi sur les héritages avec un retour du taux marginal supérieur à 45 % et avec un choix d'une durée de non report des donations à 10 ans. Sous la présidence Hollande, on a un retour à 15 ans et le seuil a été ramené à 100 000 euros.

3) L'âge au moment du décès engendre une importante inégalité. En cas de survenu d'un décès précoce à 55 ans, après un don à 53 ans, cela peut paraître très injuste de taxer la donation. *Réponse d'André Masson* : ceux qui attaquent la taxation de l'héritage disent qu'il s'agit d'une *death tax* voire une *sudden death tax* et préconisent de *kill the death tax*. Oui, il faut un contrôle par l'âge : par exemple, les héritages familiaux (conséquents) ne seraient davantage taxés qu'à partir de 70 ou 75 ans.

Pour **Florence Legros**, il faut que les gens puissent anticiper leurs besoins de revenus à la retraite jusqu'à leur mort, donc ce n'est pas si simple. À 60 ans, on ne sait pas ce qu'on aura exactement à la retraite. Si la retraite est à 67 ans, 15 ans de délais, c'est beaucoup.

André Masson préconise 15 ans pour faire simple, mais cela pourrait être moins, par exemple 10 ou 12 ans. Reste un problème d'inégalité horizontale, à ressources équivalentes, entre les familles qui auront préparé bien à l'avance leur succession et celles qui ne l'auront pas fait. D'un côté, dans une famille, le père a aidé tôt ; dans une autre famille, le père garde son patrimoine jusqu'à la mort. Donc, si on défend l'égalité horizontale, on est contre mon programme.

Vincent Touzé n'aime pas le terme de double taxation, car les revenus de l'épargne sont des revenus comme les autres. Quand on taxe la consommation, on pourrait aussi parler de double taxation, puisque c'est sur les revenus après impôts qu'on consomme. Les impôts s'imbriquent les uns dans les autres. En revanche, une taxation excessive apparaît dès lors qu'on taxe les revenus nominaux. En période non inflationniste, la recette fiscale est diminuée par rapport aux périodes de forte inflation. Il faudrait corriger les revenus de l'inflation pour taxer véritablement.

Florence Legros précise que quand la consommation est taxée (dans un modèle simple de cycle de vie où l'intégralité de l'épargne et de ses revenus est consommée), on taxe aussi tous les revenus y compris les revenus du capital.

COMPÉTITIVITÉ FISCALE : LES ENTREPRISES FRANÇAISES FACE À L'IMPÔT

Impôts, charges sociales et compétitivité	
Le CICE : un instrument mixte	63
Sarah Guillou et Tania Treibich	
Fiscalité des entreprises en France : un état des lieux	
et quatre propositions	89
Éric Heyer	

IMPÔTS, CHARGES SOCIALES ET COMPÉTITIVITÉ

LE CICE : UN INSTRUMENT MIXTE¹

Sarah Guillou

OFCE, Sciences Po

Tania Treibich

Maastricht University

Scuola Superiore Sant'Anna, Pise et OFCE, Sciences Po

Cet article cherche à apprécier si en dépit de la nature mixte du CICE – un crédit d'impôt adossé à une baisse indirecte du coût du travail – des résultats en termes de compétitivité sont prévisibles. Il montre que l'effet du CICE sur l'emploi devrait être plus limité que des mesures comparables comme l'allègement sur les charges patronales des travailleurs à bas salaires, alors qu'en revanche, le CICE bénéficie plus aux entreprises exportatrices. Par ailleurs, l'observation d'une prime de salaires dans le groupe des exportateurs montre le rôle important de la compétitivité hors-prix dans la décision d'exporter, en particulier pour les groupes d'entreprises bénéficiant le plus du CICE. En parallèle avec les évaluations initiales fournies par l'INSEE indiquant une place prépondérante de l'investissement dans l'allocation du gain CICE par les entreprises (voir Gorin et Renne, 2014), nos résultats suggèrent que le CICE devrait avoir un effet positif sur les performances à l'exportation à travers une amélioration des marges et de la compétitivité hors-prix. Les résultats descriptifs montrent que le CICE cible les entreprises les plus « nécessaires » : celles qui ont des marges faibles, des contraintes d'investissement élevées, des contraintes pour entrer sur les marchés d'exportations, et des exportations en valeur plus faibles.

Mots clés : CICE, charges sociales, compétitivité, exportation.

1. Ce travail a bénéficié d'une aide de l'État par l'Agence nationale de la recherche au titre du programme *Investissements d'avenir* portant la référence ANR-10-EQPX-17 (Centre d'accès sécurisé aux données-CASD).

Le Crédit d'Impôt Compétitivité Emploi (CICE), créé en 2012 et entré en vigueur en janvier 2013, s'inscrit dans un contexte économique déprimé où la faiblesse de la croissance ne permet pas de relancer la création d'emplois. Ainsi, un des objectifs de cette mesure est-il d'inverser le mouvement de désindustrialisation et le recul des parts de marché des entreprises françaises à l'international. Le déclin de l'emploi dans l'industrie associé aux pertes de parts de marché a en effet accentué le questionnement sur la compétitivité des entreprises françaises.

La balance commerciale française se dégrade depuis 2004 ; en 2013, la France se singularise dans la zone euro en totalisant les trois quarts du déficit cumulé de la zone (DGDDI, 2014). De 1998 à 2010, les parts de marché mondiales des entreprises françaises ont été réduites de 40 % ; elles ont baissé de 20 % vis-à-vis de la zone euro sur la même période. Si en 2013, le principal déficit de la France se fait avec la Chine, les déficits commerciaux avec l'Allemagne, l'Italie et la Belgique prennent les places qui suivent. De plus, cette dégradation est concomitante avec la diminution du nombre d'exportateurs depuis 2000 (malgré une légère hausse en 2012, voir DGDDI, 2014). La compétitivité-coût au regard des partenaires européens est donc en question. Parallèlement, l'industrie manufacturière a perdu plus d'un cinquième de ses salariés de 2000 à 2013. Cette dynamique s'est intensifiée depuis la crise avec plus de 345 000 pertes d'emplois (Guillou, 2014).

Le CICE a donc été mis en place pour tout à la fois faciliter la création d'emplois et améliorer la compétitivité des entreprises françaises. Il accorde un crédit d'impôt à hauteur de 6 % de la masse salariale éligible : les salaires de moins de 2,5 fois le SMIC. Ainsi, le crédit d'impôt conduit-il tout à la fois, à la baisse du coût du travail relativement aux coûts des autres facteurs ; à la baisse du coût du travail relativement aux concurrents étrangers ; et à l'augmentation du revenu net d'impôt des entreprises. Il vise à améliorer l'emploi, la compétitivité-prix, la compétitivité hors-prix et à faciliter les investissements (voir Guillou et Treibich, 2014).

Cet article cherche à apprécier si en dépit de la nature mixte du CICE – un crédit d'impôt adossé à une baisse indirecte du coût du travail – des résultats en termes de compétitivité sont prévisibles.

En particulier, nous nous attacherons ici à évaluer l'effet du CICE sur la population des firmes exportatrices, puisque le gain de compétitivité associé à la mesure dépendra notamment de leur réponse au CICE. La première partie présente les données, la méthode et les indicateurs sectoriels. Ensuite, la deuxième partie explore les effets potentiels du CICE sur l'emploi et sur la compétitivité des firmes françaises. Enfin, nos conclusions sont présentées dans la dernière partie.

1. Données et méthode

1.1. Données

Nous utilisons ici les données DADS et FARE de l'année 2010, les données plus récentes n'étant pas encore disponibles. Les fichiers DADS enrichis nous permettent de connaître les déciles de salaire par entreprise de plus de 9 salariés. Nous nous concentrons donc sur les entreprises de plus de 9 salariés appartenant au secteur marchand et assujetties à l'impôt sur les sociétés. Au final, les statistiques obtenues couvrent 190 997 entreprises. La nomenclature de secteurs utilisée est le niveau A21 de la NAF rév. 2.

L'ensemble de ces entreprises totalise 9,5 milliards d'euros de gain CICE (voir ci-dessous pour le calcul)². Parmi elles, 31 % sont exportatrices (tous secteurs confondus) alors que les exportateurs cumulent 59 % du gain CICE annuel.

Le tableau 1 présente les statistiques des gains associés (*ex ante*) au CICE par secteur mis en regard avec la distribution des exportateurs et des exportations par secteur. Il indique que le gain total est très inégalement distribué entre les secteurs : à eux seuls, les secteurs manufacturier, de commerce (et réparation automobile) et de transports totalisent plus de 60 % du gain total, soit un peu plus de leur valeur dans la valeur ajoutée de l'économie totale (54 %)³. La distribution du gain CICE à un niveau plus désagrégé (niveau A88 de la NAF rév. 2) est présentée dans le tableau en annexe pour les secteurs manufacturiers et de commerce. Il apparaît que le

2. Il s'agit d'un montant inférieur aux montants prévus par la loi. Notre couverture est en fait plus étroite car elle exclut les entreprises de moins de 10 salariés et certaines entreprises publiques.

3. Voir Guillou et Treibich (2014) pour une description plus précise de la répartition du gain selon la distribution des salaires des entreprises au sein des secteurs.

commerce de détail représente près de 12 % du gain total et l'industrie alimentaire 4,4 %. Si dans l'industrie manufacturière, presque l'ensemble du gain bénéficie aux exportateurs (24 sur les 27 % du secteur), seuls 13 % des 21 % du secteur du commerce bénéficient aux exportateurs. Les valeurs normalisées par le salaire brut présentent une rangée de valeurs allant de 1,2 % (activités financières et d'assurances) à 3,8 % (secteurs des transports et santé). Le secteur des transports est donc à la fois gagnant en termes de volume et d'intensité.

Tableau 1. Répartition sectorielle des gains du CICE et des exportations (DADS 2010)

Secteur	Part dans le Gain CICE total	% Gain CICE/ Salaire brut	% firmes exportatrices	Part dans exportations totales
Agriculture, sylvic. et pêche	0	1,7	36,4	0,0
Industries extractives	0,2	2,2	22,5	0,1
Industries manufacturière	27	2,9	36,2	53,8
Prod. et distr. électricité et gaz	2	2,5	18,8	3,2
Gestion eau, déchets et dépollution	1,6	3,7	25,4	0,6
Construction	7,3	2,3	8,4	0,9
Commerce, réparation automob. et moto.	21,3	3,1	27,4	19,5
Transports et entreposage	12,3	3,8	29,1	8,7
Hébergement et restauration	3,4	2,9	5,9	0,3
Information et communication	5,6	1,9	35,0	3,2
Activités financières et d'assurance	0,5	1,2	14,6	1,7
Activités immobilières	1,8	3,2	7,5	0,1
Activités spécialisées, scientifiques et techniques	4,9	1,4	23,7	5,9
Activité science administrative et soutien	7,4	2,4	16,2	1,8
Enseignement	0,3	1,9	11,8	0,1
Santé humaine et action sociale	3,2	3,8	4,3	0,0
Arts, spectacles et activités récréatives	0,7	2,3	16,5	0,1
Autres activités de services	0,7	2,5	11,6	0,1

Sources : DADS établissements, fichier enrichi 2010. Calculs des auteurs.

En ce qui concerne la propension à exporter par secteur (*i.e.* la part relative des entreprises ayant un chiffre d'affaires à l'export positif), elle est la plus faible pour les activités de services qui s'échangent peu (7 % pour l'immobilier, 6 % pour l'hébergement et la restauration). Le taux d'exportation est élevé dans l'agriculture et l'industrie manufacturière (36 % des entreprises ont un

chiffre d'affaires à l'international positif). Cependant la part dans les exportations totales est faible pour ce qui concerne le premier secteur, alors que les exportations de biens manufacturés représentent plus de la moitié du total. La dernière colonne montre en effet que seuls quatre secteurs présentent une part des exportations totales supérieures à 5 % (avec l'industrie manufacturière, ce sont les secteurs de commerce, transports et les activités spécialisées)⁴. Dans l'objectif d'avoir un effet significatif sur la balance commerciale française, le CICE devrait cibler suffisamment les entreprises de ces quelques secteurs. En fait, ce groupe totalise 65 % du gain total du CICE, soit légèrement plus que son poids dans la valeur ajoutée totale (62 %).

L'impact du CICE sur le coût de production d'une entreprise dépend de sa distribution des salaires et de leur part dans le coût de production. En effet, le taux fixe du CICE ne veut pas dire que toutes les entreprises bénéficient également de la mesure. Puisque la masse salariale éligible est limitée par le seuil de 2,5 SMIC, une entreprise employant majoritairement des cadres dépassant ce niveau ne bénéficie presque pas de la mesure. Au contraire, une entreprise riche en main-d'œuvre non-qualifiée en bénéficiera pleinement. De même, le CICE permet une baisse du coût de production d'autant plus élevée que la part des salaires relativement aux autres facteurs de production tels que le capital, est importante. La plupart des entreprises – plus de 80 % en 2008 – ont une distribution de leurs salaires telle que plus de 70 % de leur masse salariale brute est éligible au crédit d'impôt, ce qui devrait rendre le CICE très populaire auprès des entreprises. De plus, la couverture est très large puisque moins de 1 % des entreprises ont moins de 10 % de leurs salariés sous la barre des 2,5 SMIC. Comme le montre le tableau 2, la part du coût du travail dans le coût de production est la plus faible dans le commerce (20 %). Elle peut approcher les 3/5 dans d'autres secteurs, notamment dans celui des activités spécialisées (58 %). Finalement, elle est intermédiaire dans les deux autres secteurs qui nous intéressent le plus (36 % dans l'industrie manufacturière et 40 % dans les transports). Reflétant la pression concurrentielle internationale, le taux

4. Bien qu'étant un secteur de services, les entreprises du secteur du commerce réalisent les ventes de produits manufacturés à l'étranger ; on y trouve ainsi des entreprises qui font du commerce de gros ainsi que des intermédiaires (distributeurs), ce qui explique sa part importante dans le total des exportations.

de marge est relativement faible dans ces quatre secteurs (autour de 20 %), alors qu'il peut atteindre 40 % dans les industries plus concentrées, telles que l'industrie extractive, ou d'électricité et de gaz. Finalement, le taux de croissance annuel moyen des exportations par secteur sur la période 2000-2009 (dernière colonne), reflète les pertes de parts de marché évaluées au niveau sectoriel et illustre le creusement du déficit de la balance commerciale : dans presque tous les secteurs on observe un taux de croissance négatif. Cette perte de parts de marché est notamment élevée dans les secteurs ayant un poids important dans les exportations françaises : l'industrie manufacturière, les transports et les activités spécialisées (l'information n'étant pas disponible pour le secteur du commerce).

Tableau 2. Coût du travail, taux de marge et croissance des exportations par secteur

En %

Secteur	Coût du travail/ Coût de production	Taux de Marge	Taux de croissance annuel moyen des parts de marché à l'export (2000-2009)*
Agriculture, sylvic. et pêche	29	31	-1,83
Industries extractives	27	40	-0,34
Industries Manufacturière	36	21	-1,84
Prod. et distr. électricité et gaz	24	41	-1,95
Gestion eau, déchets et dépollution	32	37	0,26
Construction	38	16	
Commerce, réparation automobile et moto	20	24	
Transports et entreposage	40	16	-1,81
Hébergement et restauration	47	22	
Information et communication	51	22	-0,24
Activités financières et d'assurance	56	26	-1,84
Activités immobilières	50	31	
Activités spécialisées, scientifiques et techniques	58	22	-1,92
Activités science administrative et soutien	61	15	
Enseignement	57	18	
Santé humaine et action sociale	62	19	
Arts, spectacles et activités récréatives	49	24	-0,29
Autres activités de services	58	15	

Sources: Certains secteurs de services (pour lesquels il n'existe pas de correspondance avec la classification par produit) ou présentant une part dans les exportations totales inférieure à 1 % ne sont pas inclus. Base BACI-CEPII (correspondance classification industrie ISIC et classification produit HS6), calcul des auteurs.

1.2. Construction des « catégories Fillon » et CICE

Les analyses ci-après ont pour but de présenter les caractéristiques des entreprises bénéficiant du CICE à différents degrés d'intensité, ainsi que la comparaison avec la distribution du gain associé à une politique similaire précédemment mise en place, l'allègement sur les bas salaires (ou allègement « Fillon »)⁵. Pour ce faire, nous répartissons les entreprises au sein de « catégories CICE » et « catégories Fillon » selon leur distribution des salaires. Ces catégories, de 1 à 10, groupent les entreprises en fonction du décile auquel elles appartiennent en termes de gain total : plus la catégorie CICE (ou Fillon) est d'indice élevé, et plus la proportion des salaires éligibles au crédit d'impôt (à l'allègement de charges sociales) l'est aussi. Nous détaillons la construction de ces catégories ci-dessous dans le cas du CICE ; la méthode associée aux catégories Fillon est équivalente, à la différence du seuil d'éligibilité qui est réduit de 2,5 SMIC à 1,6 SMIC⁶.

Les catégories CICE se définissent en fonction de la part des salaires de l'entreprise qui sont éligibles au crédit d'impôt. Une entreprise dont moins de 10 % des salaires sont éligibles au CICE est de la catégorie 1 ; une entreprise dont plus de 90 % des salaires sont éligibles au CICE appartient à la catégorie 10. Les catégories intermédiaires définissent des tranches de salaires éligibles au CICE. Ainsi la catégorie 3 identifie les entreprises pour lesquelles entre 20 à 30 % des salariés sont éligibles au CICE.

À partir de ces déciles de salaire nous construisons aussi le gain CICE par entreprise qui équivaut à 6 % de la masse salariale pour chaque décile éligible (nombre d'employés dans le décile d (un dixième) multiplié par le salaire au décile d)⁷. Une fois évalué le gain (théorique) associé au CICE pour une entreprise, nous déterminons la somme par secteur. Le gain calculé est théorique au sens où on suppose que toutes les entreprises éligibles demanderont le crédit d'impôt.

5. Depuis son introduction en 2003, ce dernier offre une réduction de charges patronales de 26 points au niveau du SMIC, linéairement dégressif jusqu'à 1,6 SMIC.

6. Afin de simplifier les procédures, nous ne prenons pas en compte ici l'élément dégressif inhérent à la réduction de charges patronales.

7. Nous ne disposons pas de l'intégralité de la distribution des salaires par entreprise mais seulement des déciles de salaires. L'hypothèse simplificatrice induite est que les salaires situés entre chaque décile sont égaux à la limite supérieure. Cela conduit à surestimer quelque peu le gain par rapport à une évaluation qui se baserait sur la connaissance précise des salaires de chaque employé.

2. Le CICE : un instrument mixte

Le CICE est un instrument mixte : crédit d'impôt, il peut aussi être assimilé à une baisse de charges sociales sur les bas salaires. En effet, son assiette est basée sur la masse salariale et conditionnée à un niveau de salaire donné, comme dans le cas des allègements généraux de cotisations patronales sur les bas salaires. Cependant, contrairement aux mesures promues entre 1993 et 2003 (des allègements Balladur à la réforme Fillon), le taux n'est pas dégressif en fonction du niveau de salaire, et le point de sortie est beaucoup plus élevé. Par ailleurs, le CICE est un crédit d'impôt, ayant donc pour effet d'augmenter le profit net des entreprises ; en cela il inclut un mécanisme similaire à une baisse de l'impôt sur les sociétés.

Cet aspect hybride s'explique par la dualité de son objectif : favoriser à la fois l'emploi et la compétitivité des entreprises françaises. Il s'inscrit donc à la fois comme un dispositif permettant d'augmenter l'emploi des travailleurs moins qualifiés (effet baisse de charges), et d'augmenter l'investissement des entreprises (effet baisse d'impôts), et de ce fait leur compétitivité-prix ou hors-prix relativement aux entreprises étrangères. Afin de caractériser plus précisément le CICE, nous allons comparer ces deux types de mesures.

2.1. Effet sur l'emploi : Le CICE vis-à-vis de l'allègement général de cotisations sociales

Par certains aspects, le CICE peut être vu comme une extension de l'exonération générale de cotisations sociales amendée par la réforme Fillon de 2003, qui permet une réduction dégressive des cotisations patronales entre 1 et 1,6 SMIC. Cependant, le choix du crédit d'impôt plutôt qu'une simple extension de l'allègement général aurait été dicté par deux éléments (Marc, 2012) : les cotisations patronales sont déjà presque nulles au niveau du SMIC (2,1 % du salaire brut), il n'aurait donc pas été possible d'aboutir à une baisse de 6 points comme induit par le crédit d'impôt. De plus, alors que l'effet sur les finances publiques est très rapide dans le cas de réductions de charges sociales (déclarées mensuellement ou trimestriellement), le crédit d'impôt introduit un délai de 1 à 3 ans selon le type d'entreprise, ce qui étale la charge de la dépense

publique⁸. Le tableau 3 ci-dessous présente une comparaison des deux mesures.

Tableau 3. Comparaison entre le CICE et l'allègement général (réforme Fillon)

	CICE	Allègement général
Coût annuel (estimation pour 2014)	20 Mds d'euros (taux 6 %)*	20 Mds d'euros
Taux et seuils	6 % (4 % en 2013) de la masse salariale <2,5 SMIC	Allègement dégressif entre 1 et 1,6 SMIC (26 points au niveau du SMIC)
Fréquence	Annuel	Mensuel ou trimestriel
Type	Réduction de charge fiscale ou remboursement	Réduction de cotisations sociales
Impact financier net	Augmentation du profit après impôt	Augmentation du profit avant impôt
Cumul	Possible	Pas avec d'autres allègements de cotisations

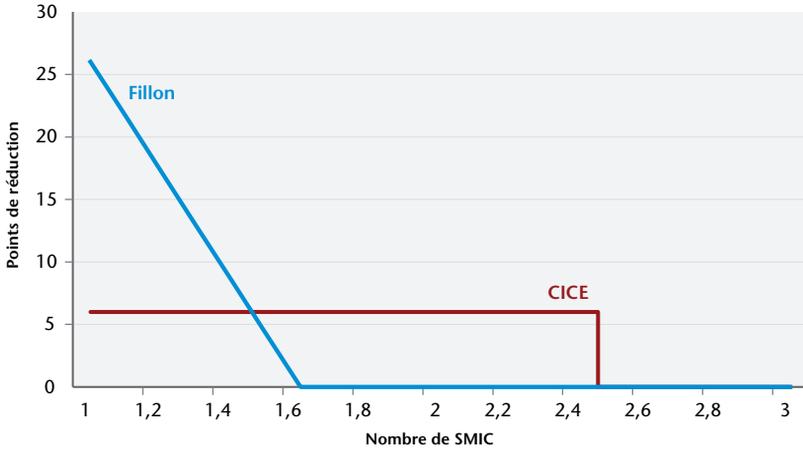
* Cette valeur correspond à l'estimation initiale. Le rapport 2014 du Comité de suivi du CICE revoit cette estimation à la baisse et anticipe pour l'année 2014 un coût compris entre 16,6 Mds d'euros (estimation à partir des déclarations fiscales) et 18,8 Mds d'euros (évaluation théorique corrigée par l'ACOSS). L'estimation du coût annuel de l'allègement général est aussi fournie par le rapport du Comité de suivi pour 2014.

Au-delà des différences d'implémentation, les deux mesures sont-elles similaires en termes d'ampleur, de mécanismes et d'effets ? La Cour des comptes (2013) indique que malgré un taux de réduction moyen inférieur dans le cas du CICE (6 % contre 12 % pour l'allègement Fillon), le coût total en serait identique (autour de 20 milliards d'euros annuels) en raison d'une assiette plus large. En effet, au vu de son seuil plus élevé (2,5 contre 1,6 SMIC), le CICE porte sur 63 % de la masse salariale, contre seulement 37 % pour l'allègement général (cf. graphique 1).

Étant donné une élasticité de l'emploi au coût du travail plus élevée pour les emplois moins qualifiés (voir Guillou et Treibich, 2014), l'impact sur l'emploi des deux mesures ne sera pas le même, malgré un coût équivalent. En effet, l'allègement bas-salaires, de par son seuil inférieur et son taux dégressif, réduit d'autant plus le coût salarial que le salaire est proche du SMIC. Cahuc et Carcillo (2012) évaluent ainsi que 90 % du montant de l'allègement général est alloué aux salariés sous 1,3 SMIC.

8. Le crédit d'impôt peut être utilisé pour réduire l'impôt sur le revenu ou l'impôt sur les sociétés sur les trois années suivantes ou être remboursé après ce délai. Cependant, comme précisé dans la loi, les PME, les entreprises nouvelles, les jeunes entreprises innovantes ainsi que les entreprises en difficulté (« ayant fait l'objet d'une procédure de conciliation ou de sauvegarde, d'un redressement ou d'une liquidation judiciaire ») pourront bénéficier de conditions préférentielles sous la forme d'un remboursement immédiat.

Graphique 1. Taux d'allègement du CICE et des mesures Fillon en fonction du SMIC



Dans ce qui suit, nous présentons une comparaison des caractéristiques des entreprises bénéficiant le plus de l'allègement Fillon et du CICE, notamment relativement au comportement d'exportation. Nous rassemblons ainsi les premiers éléments d'évaluation du deuxième objectif du CICE : le soutien à la compétitivité des entreprises françaises.

Le tableau 4 montre que si 85 % des entreprises sont éligibles à l'allègement bas salaires, le CICE a une couverture quasi générale. Seulement 1 % des entreprises ne pourront pas en bénéficier, c'est-à-dire qu'elles n'ont aucun salarié payé moins de 2,5 SMIC. Ces entreprises représentent cependant 10 % des exportations totales en valeur. Les entreprises qui sont éligibles au CICE mais pas à l'allègement bas salaires (représentant 14 % de la population des firmes) ont une propension à exporter élevée et représentent quant à elles près de la moitié des exportations totales. Si la marge extensive de la dernière catégorie reste élevée (30 % des firmes bénéficiant des deux mesures ont un chiffre d'affaires extérieur positif), leur poids en valeur est relativement faible (42 % de la valeur des exports pour 84 % des entreprises). Ces premiers éléments sont en accord avec le fait que l'économie française compte de nombreux exportateurs (environ 70 % des entreprises de l'industrie manufacturière de plus de 20 salariés) mais le gros des valeurs exportées est réalisé par un petit nombre d'entre eux. D'autre part, en accord

avec les observations qui montrent que les exportateurs versent des salaires plus élevés relativement aux non-exportateurs (voir section 2.2), les entreprises ayant le plus d'employés à bas salaires (c'est-à-dire celles qui sont dans les catégories Fillon et CICE les plus élevées) ont une propension à exporter plus faible.

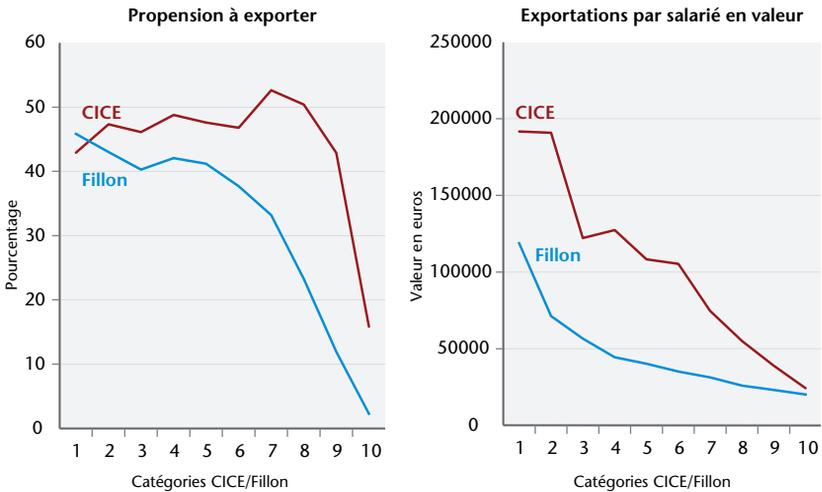
Tableau 4. Comparaison des entreprises bénéficiant du CICE et/ou de l'allégement Fillon

Eligibilité	% entreprises	% entreprises exportatrices	Part dans exportations totales	CA export par salarié
Aucune	1,08	42,92	10,51	191 668
CICE seul	14,09	46,05	47,88	114 683
CICE et Fillon	84,83	30,62	41,61	44 970

Source : Calculs des auteurs d'après DADS et FARE, 2010.

Afin d'obtenir une image plus précise de la relation entre comportement d'exportation, gain associé à chaque mesure et niveau de salaire, nous calculons la valeur des exportations par salarié (cf. la dernière colonne du tableau 4 et du graphique 2, droite).

Graphique 2. Comparaison CICE vs. Fillon : comportement d'exportation (1)



Note : Exportations par salarié en euros courants.
 Source : Calculs des auteurs d'après DADS et FARE.

Si la valeur des exportations par salarié décroît progressivement avec la proportion de la masse salariale éligible aux allègements, la propension à exporter chute fortement et brusquement, notamment aux alentours des catégories CICE 7-8. En termes de propension à exporter, il semble donc exister un effet de seuil marqué associé à la distribution des salaires dans l'entreprise, alors que la qualité des exportations (leur valeur par salarié) est linéairement fonction de la part des salaires proches du SMIC dans la masse salariale.

De manière générale, on vérifie que le CICE couvre plus largement les exportateurs que l'allègement bas salaires. Étant donné la spécialisation intermédiaire des entreprises exportatrices françaises, le CICE couvre 98,5 % de la population d'exportateurs, ainsi que 90 % de la valeur des exportations.

2.2. L'arbitrage compétitivité-prix ou compétitivité hors-prix

Les premiers indicateurs présentés jusqu'ici démontrent que la population des exportateurs est donc relativement bien ciblée par le CICE⁹. La question est alors de savoir quel sera le comportement des exportateurs qui bénéficient de la mesure. En théorie, en tant que baisse du coût du travail, le CICE diminue le coût relatif de l'entreprise domestique relativement à son concurrent étranger. Cela lui permet de produire plus, de réduire son prix à l'exportation (afin d'augmenter sa compétitivité-prix) ou d'augmenter ses marges (et potentiellement d'améliorer sa compétitivité hors-prix). Pour chaque entreprise, la meilleure stratégie dépendra de l'élasticité de sa demande et du degré de différenciation de son produit, que l'on peut capturer par le taux de marge de l'entreprise. Les caractéristiques individuelles de l'entreprise sont donc déterminantes pour prévoir son comportement face à la baisse du coût du travail. De plus, la sensibilité des exportations au coût du travail va dépendre de la part du travail dans les coûts de production de l'entreprise.

À ce stade, aucune estimation de ces comportements n'est disponible en dehors des résultats contrastés de l'Enquête de conjoncture de l'INSEE, qui a interrogé un échantillon de 5 000 entreprises sur

9. Il est à noter que les règles européennes de politique de concurrence interdisent les politiques bénéficiant à un groupe sélectif d'entreprises (par exemple les entreprises exportatrices), de secteurs ou régions en particulier.

leur utilisation projetée du CICE (Gorin et Renne, 2014). Il ressort de cette étude préliminaire qu'une majorité d'entreprises souhaitent augmenter leur résultat d'exploitation dans une perspective d'investissement. En toute logique, elles n'envisagent que pour un petit tiers d'entre elles de diminuer leurs prix.

Nous allons ici mettre en relation les catégories CICE et les déterminants de l'arbitrage compétitivité-prix/compétitivité hors-prix. Cet arbitrage dépend des caractéristiques de coût des entreprises et de leur positionnement concurrentiel (2.2.1). Par ailleurs cet arbitrage est temporel : la compétitivité-prix peut être une stratégie de court terme, en revanche l'amélioration de la compétitivité hors-prix impose une séquence qui va de la hausse du revenu net d'impôts aux investissements de compétitivité en passant par l'augmentation des taux de marge (2.2.2).

2.2.1. Structure des coûts, positionnement concurrentiel et catégories CICE

Le tableau 5 présente des indicateurs (synthétiques) des structures de coûts et de qualifications par catégorie CICE. La part du coût du travail dans le coût total diminue linéairement avec les catégories CICE. Si les catégories les plus faibles présentent une part moindre de leurs salariés sous le seuil d'éligibilité (personnel plus nombreux au-dessus des 2,5 SMIC), le gain associé au CICE relativement à leur coût total peut être plus important, en raison d'une utilisation plus intensive du facteur travail. Cependant, avec une part du coût du travail systématiquement plus élevée, cet effet bénéficiera relativement plus aux entreprises non-exportatrices. Si la catégorie CICE peut être utilisée comme un indicateur synthétique des distributions des salaires pour chaque entreprise, nous complétons cette information par une mesure de dispersion. Cette information reportée dans le tableau 5 (dernière colonne), montre que la distance entre les premiers et derniers déciles (normalisée par le salaire médian), est plus faible pour les catégories ayant le plus de travailleurs sous le seuil d'éligibilité (donc relativement moins qualifiés). Autrement dit, la dispersion des salaires – donc la variété des postes et qualifications – est plus élevée au sein des entreprises comprenant une part importante de travailleurs au-dessus de 2,5 SMIC.

Tableau 5. Répartition des caractéristiques salariales par catégorie CICE et statut d'exportation

Catégories CICE	Part du coût du travail dans le coût total (%)			Dispersion des salaires
	Tous	EXP	Non-EXP	
1	51	48	55	1,36
2	45	41	50	1,44
3	43	38	51	1,43
4	42	36	50	1,40
5	41	35	49	1,41
6	40	33	46	1,35
7	38	31	45	1,31
8	36	30	40	1,20
9	35	29	38	1,02
10	40	33	42	0,58

Notes : La dispersion des salaires est calculée comme suit : $dispersion_i = \text{ salaire_decile90} - \text{ salaire_decile10} / \text{ salaire_decile50}$.
 Source : Calculs des auteurs d'après DADS et FARE.

Dans ce qui suit, nous tentons d'évaluer le positionnement concurrentiel des entreprises exportatrices en estimant la « prime salariale » des exportateurs (ou « wage premium »).

La littérature récente en économie internationale prenant en compte l'hétérogénéité des entreprises a montré que les exportateurs se distinguaient des non-exportateurs par des performances productives supérieures (voir par exemple Bernard et Jensen, 1999). Théoriquement, l'existence de coûts fixes d'entrée et de maintien sur les marchés à l'exportation nécessite une « prime » de productivité (Melitz, 2003). On retrouve cette prime de productivité dans les salaires, ce qui révèle que celle-ci provient des qualifications plus élevées en moyenne de la masse salariale dans le groupe des firmes exportatrices, par rapport au reste de la population d'entreprises (depuis Bernard *et al.*, 1995 à Irarrazabal *et al.*, 2013 ; voir Mayer et Ottaviano, 2008 sur données françaises). Ce *wage premium* est donc un indicateur de la compétitivité hors-prix de l'entreprise. Plus précisément, c'est un indicateur du degré de concurrence hors-prix à laquelle font face les entreprises. Ici, nous cherchons à savoir s'il existe une hétérogénéité entre les catégories CICE en termes de prime de salaire des exportateurs. Pour ce faire, nous estimons les coefficients de la régression suivante :

$$sal_median_{i,s} = \beta_{EXP} EXP_{i,s} + \beta_e effectifs_{i,s} + \sigma_s + \varepsilon_{i,s}$$

où, pour chaque entreprise i , sal_median est la transformation par le logarithme népérien du salaire médian, EXP est une variable muette qui prend la valeur 1 si l'entreprise exporte et 0 dans le cas contraire, $effectifs$ est la transformation par le logarithme népérien du nombre d'employés. La régression absorbe les effets fixes secteurs au niveau A88. Ce contrôle permet d'absorber des caractéristiques sectorielles qui pourraient affecter les primes salariales. Par exemple, le fonctionnement du marché du travail et notamment le pouvoir de négociation des salariés est très dépendant du secteur (accords de branche et structure des qualifications)¹⁰.

Les résultats sont donnés dans le tableau 6. Nous y présentons le coefficient estimé $\hat{\beta}_{EXP}$ sur l'ensemble de l'échantillon (première ligne) ainsi que pour une série de sous-échantillons (lignes suivantes). Confirmant les résultats de la littérature, le *wage premium* est positif et très significatif dans l'échantillon global : le salaire médian est significativement plus élevé dans le groupe des entreprises exportatrices (9 % plus élevé).

Tableau 6. Estimation du *wage premium* pour différents sous-échantillons d'entreprises

	$\hat{\beta}_{EXP}$	Obs.
Ensemble échantillon	0,089***	157 604
Sous-échantillons (par catégorie CICE)		
1	0,0123	1 297
2	0,0185	1 717
3	0,0128	2 157
4	0,0129**	2 680
5	0,0045	3 591
6	0,0079*	5 050
7	0,0046	7 682
8	0,006***	13 435
9	0,099***	24 562
10	0,023***	46 245

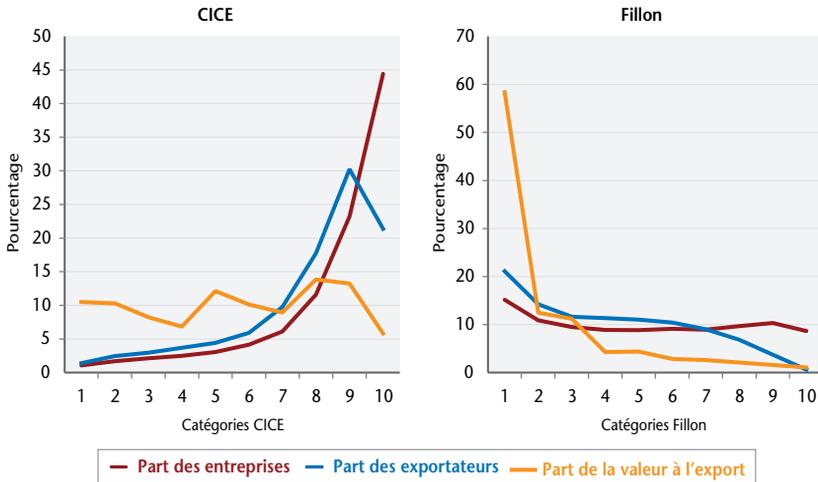
* p<0,10, ** p<0,05, *** p<0,01.

Note : Les résultats sont robustes si on retient les secteurs représentant plus de 1 % des exportations totales au niveau de la division A21. Les régressions incluent toutes des effets fixes industries au niveau de division A88.

Source : calculs des auteurs d'après DADS et FARE 2010.

10. Voir Abowd, Kramarz, Perez-Duarte et Schmutte, 2014.

Graphique 3. Comparaison CICE vs. Fillon : comportement d'exportation (3)



Note : Exportations par salarié en euros courants.
 Source : Calculs des auteurs d'après DADS et FARE.

Par ailleurs, l'estimation du *wage premium* par catégorie CICE montre que plus les entreprises sont bénéficiaires du CICE (une part importante de leurs salariés figure sous la barre de 2,5 SMIC) et plus elles se distinguent de leurs homologues non-exportatrices (même taille, même secteur et même catégorie CICE) en termes de salaire médian. Le différentiel de salaire médian entre entreprises exportatrices et non-exportatrices est donc le plus important pour les catégories où une part plus faible des salariés est très qualifiée. Le *wage premium* est plus élevé au sein des catégories CICE élevées, celles indiquant une spécialisation sur des produits moins complexes et ne nécessitant pas de qualifications spécifiques (dont la valeur des exportations est plus faible, voir graphique 3). Dans ce cas, la compétitivité hors-prix (les qualifications par exemple) joue le rôle de barrière à l'entrée sur les marchés internationaux. Cette barrière est toujours présente, mais paraît moins contraignante dans le cas d'entreprises produisant des biens à plus haute valeur ajoutée. Si on considère que le *wage premium* est un indicateur de compétitivité hors-prix des entreprises exportatrices, on peut inférer que le CICE cible principalement, en termes de part de masse salariale concernée, les entreprises les plus contraintes par cette compétitivité hors-prix. En simplifiant et en termes de positionnement concurrentiel, on peut dire que les entreprises

« les moins qualifiées » et donc produisant des biens à faible valeur ajoutée ne peuvent être exportatrices que si elles se distinguent en termes de compétitivité hors-prix.

Notons que le coefficient sur l'ensemble de l'échantillon est nettement plus important que celui par catégorie CICE : les différences de salaire médian entre exportateurs et non-exportateurs seraient alors plus élevées entre les groupes CICE qu'au sein d'une catégorie. Ceci peut s'expliquer par le fait qu'être exportateur augmente la probabilité d'être dans une catégorie CICE plus faible, car l'entreprise ne peut exporter que si une part non négligeable de ses salariés est qualifiée. Les résultats de la régression groupée et des sous-échantillons sont donc complémentaires : la première montre la prime de salaire indépendamment de la catégorie CICE, les autres donnant la prime de salaire intra-groupe étant donné une certaine distribution des salaires. Autrement dit, les régressions par catégorie CICE créent un biais de sélection : les variables qui déterminent l'appartenance à la catégorie expliquent aussi la prime salariale. Afin de compléter cette régression et de prendre en compte ce biais, nous introduisons à présent directement l'information sur la catégorie CICE dans la régression en plus de la variable muette indiquant le statut d'exportateur (*exp*). La catégorie CICE est introduite soit en utilisant la variable « *cat_cice* » (qui prend les valeurs de 1 à 10, colonne 2), soit en introduisant les variables indicatrices de chaque catégorie (*cat2* à 10, colonne 3).

La première colonne reproduit les résultats de la première régression du tableau précédent. La seconde colonne donne la prime de salaire des exportateurs une fois contrôlée des distributions de salaires que capture la variable *cat_cice*. Il existe toujours une prime de salaire des exportateurs même en contrôlant du biais de sélection des exportateurs dans les catégories CICE, mais elle est bien plus faible.

On voit clairement que la catégorie CICE crée un biais négatif sur le salaire médian : plus les entreprises appartiennent à une catégorie supérieure et plus le salaire médian sera faible. L'interaction avec la variable indicatrice du statut d'exportateur confirme par ailleurs que le statut d'exportateur joue un rôle plus important dans les catégories 6 à 10 que dans les catégories 1 à 5. Les catégories supérieures sont donc celles dans lesquelles la distance en termes de salaire médian – interprétée comme la distance en

compétitivité hors-prix – entre les exportateurs et les non-exportateurs est la plus grande.

Tableau 7. Salaire médian, exportations et catégories CICE

	log(salaire médian)		
	(1)	(2)	(3)
Exp	0,089*	0,017*	0,018*
cat_CICE		-0,117*	
cat. 2			-0,215*
cat. 3			-0,354*
cat. 4			-0,459*
cat. 5			-0,559*
cat. 6			-0,736*
cat. 7			-0,838*
cat. 8			-0,941*
cat. 9			-1,043*
cat. 10			-1,164*
exp*cat2			0,011
exp*cat3			0,029*
exp*cat4			0,039*
exp*cat5			0,036*
exp*cat6			0,051*
exp*cat7			0,039*
exp*cat8			0,036*
exp*cat9			0,028*
exp*cat10			0,042*
log(effectifs)	0,023*	0,008*	0,009*
const	10,08*	11,17*	11,16*
Effets fixes	A88	A88	A88
R2	0,36	0,79	0,79
Obs.	157 604	157 604	157 604

Note : *p<0,01. Régression des moindres carrés ordinaires avec effet fixe sectoriel au niveau A88 de la NAF rév.2. Les variables sont définies comme suit : cat cice est une variable indicatrice de la catégorie qui prend les valeurs de 1 à 10 ; les variables cat_2 à cat_10 sont les variables indicatrices de l'appartenance à chaque catégorie ; les variables exp*cat2 à exp*cat10 sont les variables d'interaction des précédentes.

Source : Calculs des auteurs d'après DADS et FARE 2010.

2.2.2. Investissement, taux de marge et catégorie CICE

Nous nous intéressons à présent à l'amélioration de la compétitivité hors-prix qui passera par l'augmentation des taux de marge et des investissements.

Le CICE augmente le profit net d'impôt et dégage des ressources internes pour financer d'éventuels investissements. Kothari *et al.* (2013) ont en effet montré que les profits sont un déterminant majeur de la dynamique de l'investissement agrégé. Au niveau de la firme et dans le cadre de marchés des capitaux imparfaits, la baisse de l'impôt (qui augmente les liquidités disponibles) agit comme un élément facilitateur de l'investissement, surtout lorsqu'elle permet d'alléger la contrainte financière (Fazzari *et al.*, 1988 ; Calomiris et Hubbard, 1995 ; Crépon et Gianella, 2001 ; Whited, 2006, Bernini et Treibich, 2013). Il est donc attendu un effet positif de la mesure sur l'investissement, suivant le mécanisme associé à une baisse du taux d'imposition.

Si ces investissements se traduisent par des capacités de production nouvelles et/ou une amélioration de la productivité, les entreprises bénéficiant du CICE pourraient par là-même augmenter leur présence sur les marchés internationaux. Bernini et Treibich (2013) ont identifié un lien de causalité positif entre l'instauration d'un taux réduit de l'impôt sur les sociétés entre 2001 et 2003 et l'investissement des PME françaises, et par ce biais, leur probabilité d'exporter. Plus précisément, les auteurs montrent que la baisse du taux d'IS de 33,33 à 15 % (pour les profits inférieurs à 38 120 euros) a engendré en moyenne une hausse des immobilisations corporelles de 29 % et une probabilité supplémentaire d'exporter de 6 %. Cependant, ils mettent aussi en avant le fait que ce mécanisme est conditionné à un niveau de productivité initial suffisant (supérieur à la médiane du secteur). Ceci est en cohérence avec le modèle de Melitz (2003), et la littérature sur l'« export premium » discuté plus haut. En regard de l'effet positif de l'instauration d'un taux d'IS réduit pour les PME en termes d'intensité capitalistique et de propension à exporter, Bernini et Treibich (2013) montrent par ailleurs un impact négatif de cette réforme sur l'emploi.

Si le CICE se traduit bien par un crédit d'impôt, son conditionnement à la masse salariale le rend différent d'une baisse classique du taux d'imposition. Certes, l'investissement étant une décision de long terme, l'affichage clair d'une baisse du taux d'imposition est un signal sur lequel les entreprises peuvent asseoir des décisions engageant leur avenir, indépendamment des choix qui concernent la masse salariale. En raison de son objectif mixte, affectant à la fois

le dégageant de marges et les décisions concernant le facteur travail, le CICE peut créer des effets ambigus sur l'investissement agrégé. Cette ambiguïté résulte des deux effets potentiellement contraires du CICE sur l'investissement : d'une part le CICE baisse le coût du travail relativement au coût du capital, ce qui peut diminuer l'incitation à l'investissement ; d'autre part il augmente le revenu net d'impôt, ce qui devrait faciliter l'investissement. Ce choix dépendra des besoins de chaque entreprise, permettant donc, à l'encontre du principe de Tinbergen (1952), d'affecter à la fois l'emploi et la compétitivité hors-prix des entreprises françaises.

Étant donné l'inertie temporelle des taux d'investissement au niveau de la firme (Grazzi *et al.*, 2015), il est intéressant de mettre en relation taux d'investissement, taux de marge comptable et catégorie CICE. Le tableau 7 montre que le taux d'investissement corporel relativement au total des immobilisations augmente avec la catégorie CICE, alors que le taux de marge y est négativement associé. La grille des catégories CICE contrarie donc la relation attendue positive entre investissement et taux de marge. Si le taux d'investissement observé exprime un besoin d'investissement, le CICE pourrait donc permettre de compenser la faiblesse des marges de ceux qui ont le plus besoin d'investir (les catégories CICE les plus élevées). Le CICE semble en effet cibler plus fortement les entreprises qui ont une propension à investir plus élevée. Ce sont aussi celles qui ont le plus besoin d'améliorer leur compétitivité hors-prix. En effet, l'analyse présentée ci-dessus a montré que le *wage premium* était notamment plus important dans le cas de ces catégories de firmes. En revanche, il n'y a pas de relation systématique entre statut d'exportateur et taux de marge au sein de chaque catégorie CICE.

Nous complétons ce tableau de statistiques descriptives par quelques régressions qui révèlent des corrélations entre le taux de marge ou le taux d'investissement, les catégories CICE et le comportement d'exportation sur l'ensemble des données. Ceci nous permet de contrôler les effets du secteur d'appartenance de l'entreprise (au niveau de division A88 de la NAF rév.2) et de la taille de l'entreprise sur la relation entre ces variables.

Tableau 8. Taux d'investissement et taux de marge par catégorie CICE et dans les groupes d'exportateurs et non-exportateurs

Catégories CICE	Taux d'investissement	Taux de marge		
		Tous	EXP	Non-EXP
1	5,7	24	23	25
2	6,3	24	22	27
3	6,6	25	26	25
4	6,7	24	25	24
5	6,5	23	25	25
6	6,9	24	24	24
7	7,6	23	23	21
8	7,6	22	22	21
9	7,7	21	22	21
10	8,5	19	20	19

Notes : Le taux d'investissement est la moyenne des taux d'investissement par entreprise défini comme le ratio de l'investissement corporel sur la valeur ajoutée. Le taux de marge est la moyenne des taux de marge par entreprise défini comme le ratio de l'excédent brut d'exploitation sur la valeur ajoutée.

Source : Calculs des auteurs d'après DADS et FARE 2010.

Tableau 9. Catégorie CICE, taux d'investissement (TI, en log) et taux de marge (TM, en log)

	log(TM)			log(TI)		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Cat_cice	-0,035*	-0,031*	-0,038*	0,095*	0,100*	0,087*
Exp		0,092*	-0,017		0,123*	-0,097*
Exp*cat_cice			0,013*			0,026 ³
Log (effectifs)	-0,003	-0,009*	-0,009*	0,16*	0,156*	0,156*
Effets fixes	A88	A88	A88	A88	A88	A88
R2	0,10	0,10	0,10	0,10	0,11	0,11
Obs.	126 529	126 529	126 529	140 166	140 166	140 166

Note : * p<0,01. Régression des moindres carrés ordinaires avec effet fixe sectoriel au niveau A88 de la NAF rév.2.

Source : Calculs des auteurs d'après DADS et FARE 2010.

Le taux de marge est révélateur du pouvoir de marché de l'entreprise. Il reflète tout à la fois la qualité des produits de l'entreprise (dans les modèles de concurrence monopolistique, le taux de marge est donné par l'élasticité de substitution de la demande et donc le degré de différenciation des produits) ; et la productivité de l'entreprise (la qualité est très souvent approchée par la productivité). Le taux de marge est donc un bon candidat pour apprécier également la compétitivité hors-prix.

Celui-ci apparaît négativement corrélé avec la catégorie CICE (cf. colonnes 1, 2 et 3), mais la relation est cependant moins négative pour les exportateurs (colonne 3). En effet, le statut d'exportateur implique de plus forts taux de marge (voir colonne 2, et en ligne avec les résultats de la littérature). Autrement dit, l'écart de taux de marge entre exportateurs et non-exportateurs est d'autant plus grand que la catégorie CICE est élevée. En revanche, le taux d'investissement est positivement corrélé avec la catégorie CICE (colonnes 4, 5 et 6) et cette corrélation est renforcée chez les exportateurs (colonne 6). Ce résultat peut apparaître contre-intuitif au sens où on pourrait s'attendre à ce que les entreprises à faible qualification (donc à catégories CICE élevées) aient des ratios capitalistiques plus faibles. Cela mérite de plus profondes investigations.

À ce stade, ces résultats suggèrent que le CICE cible les entreprises les plus « nécessiteuses » : celles qui ont des marges faibles, des contraintes d'investissement élevées (c'est-à-dire, des besoins en investissement élevés relativement à leurs ressources financières), des contraintes pour entrer sur les marchés d'exportations, et des exportations en valeur plus faibles.

3. Conclusion

Notre analyse a permis de mettre en lumière que l'effet du CICE sur l'emploi devrait être plus limité que les mesures précédentes telles que l'allègement bas salaires sur les charges patronales. De plus, le fait que le CICE ne soit pas vraiment perçu comme un allègement du coût du travail par les entreprises (Comité de suivi du CICE, 2014), pourrait encore amoindrir l'impact direct en termes d'emplois. En revanche, le CICE cible mieux les entreprises exportatrices, et est donc plus efficace en termes de compétitivité extérieure.

L'observation d'une prime salariale dans le groupe des exportateurs, qui est robuste au contrôle du niveau de qualification, montre le rôle important de la compétitivité hors-prix dans la décision d'exporter, en particulier pour les entreprises bénéficiant le plus du CICE. Au vu des évaluations initiales fournies par l'INSEE indiquant une place prépondérante de l'investissement (donc l'augmentation de la compétitivité hors-prix) dans l'allocation du gain CICE par les entreprises (voir Gorin et Renne, 2014), le CICE

pourrait impacter positivement les performances à l'exportation *via* une amélioration des marges et de la compétitivité hors-prix.

L'analyse statistique suggère que le CICE, bien que couvrant quasiment la totalité des entreprises assujetties à l'impôt sur les sociétés, se concentre sur les entreprises les plus « nécessaires » : celles qui ont des marges faibles, des contraintes d'investissement élevées, des contraintes pour entrer sur les marchés d'exportations et des exportations en valeur plus faibles. Ces observations suggèrent que l'objectif du CICE d'améliorer la compétitivité est crédible.

Il n'en reste pas moins que les décisions qui transformeront le gain CICE en avantage de compétitivité restent à se concrétiser et seront spécifiques à chaque entreprise. Il faudra attendre la disponibilité des données 2013-2014¹¹ pour pouvoir évaluer ces comportements des entreprises « nécessaires ».

Références

- Abowd J. M., F. Kramarz, S. Pérez-Duarte et I. M. Schmutte, 2014, « Sorting Between and Within Industries: A Testable Model of Assortative Matching », *NBER Working Papers* 20472, National Bureau of Economic Research, Inc.
- Aghion P., G. Cetto et É. Cohen, 2014, *Changer de modèle*, 269 pages, ed. Odile Jacob.
- Amiti M. et D. R. Davis, 2012, « Trade, firms and wages: Theory and Evidence », *Review of Economic Studies*, 79 : 1-36.
- Bernard A. B., J. Bradford Jense et R. Z. Lawrence, 1995, « Exporters, Jobs, and Wages in U.S. Manufacturing: 1976-1987 », *Brookings Papers on Economic Activity, Microeconomics*, 67-119.
- Bernard A. B. et J. Bradford Jensen, 1999, « Exceptional exporter performance: cause, effect, or both? » *Journal of international economics*, 47(1) : 1-25.
- Bernini M. et T. Treibich, 2013, « Killing a Second Bird with One Stone? Promoting Firm Growth and Export through Tax Policy », *Working Paper GREDEG*, 2013-30, Université de Nice-Sophia Antipolis.

11. En effet, le rapport 2014 du Comité de suivi du CICE indique que les incidences fiscales et comptables – donc économiques – de la mesure ne se seront pleinement effectives qu'au premier trimestre 2014.

- Cahuc P. et S. Carcillo, 2012, « Les conséquences des allègements généraux de cotisations patronales sur les bas salaires », *Revue française d'économie*, 27 : 19-61.
- Calomiris C. W. et R. G Hubbard, 1995, « Internal finance and investment: Evidence from the undistributed profits tax of 1936-1937 », *NBER Working Paper*, 4288.
- Cour des Comptes, 2013, *Le financement de la branche famille*, Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la Sécurité sociale, second cahier, mai. <http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/mecss/cc-2013mai.pdf>
- Crépon B. et C. Gianella, 2001, « Fiscalité et coût d'usage du capital: incidences sur l'investissement, l'activité et l'emploi », *Économie et statistique*, 341 : 107-128.
- De Mooij R. et M. Keen, 2012, « Fiscal Devaluation and Fiscal Consolidation: The VAT in Troubled Times », *NBER Working Paper*, 17913.
- Direction générale des Douanes et des Droits indirects, 2014, *Le chiffre du commerce extérieur*, ministère de l'Économie et des Finances, février.
- Fahri E., G. Gopinath et O. Itskhoki, 2011, « Fiscal Devaluations », *NBER Working Paper*, 17662.
- Fazzari S., R. Hubbard et B. Petersen, 1988, « Financing Constraints and Corporate Investment », *Brookings Papers on Economic Activity*, 1988 : 141-206.
- Gallois L., 2012, *Pacte pour la compétitivité de l'industrie française. Rapport au Premier Ministre*, Commissariat général à l'investissement, http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/fichiers_joints/rapport_de_louis_gallois_sur_la_competitivite_0.pdf
- Gorin Y. et C. Renne, 2014, *Comment les entreprises comptent utiliser le CICE*, Focus INSEE, Enquête de conjoncture, septembre.
- Grazzi M., N. Jacoby et T. Treibich, 2015, « Persistence du comportement d'investissement dans le secteur manufacturier français », *Revue d'Économie Industrielle*, à paraître.
- Gorin Y. et C. Renne, 2014, *Comment les entreprises comptent utiliser le CICE*, Focus INSEE, Enquête de conjoncture, septembre.
- Guillou S., 2014, « Forces et Faiblesses de l'Industrie Française », *La revue Cahiers français*, La Documentation française, 380.
- Guillou S. et T. Treibich, 2014, « Le CICE : que peut-on en attendre en termes de compétitivité ? », *Note de l'OFCE*, 41, 19, juin.
- Irrarazabal A., A. Moxnes et K.H.Ulltveit-Moe, 2013, « Heterogeneous Firms or Heterogeneous Workers? Implications for Exporter Premiums and the Gains from Trade », *The Review of Economics and Statistics*, 95(3) : 839-849.
- Kothari S. P., J. Lewellen et J. B. Warner, 2013, « The behavior of aggregate corporate investment », *mimeo*.

- Melitz M. J., 2003, « The impact of trade on intra-industry reallocations and aggregate industry productivity », *Econometrica*, 71(6) : 1695-1725.
- Marc F., 2012, *Rapport du Sénat sur le projet de loi de finances rectificative pour 2012*, 213, décembre, <http://www.senat.fr/rap/112-213-1/112-213-1.html>
- Mayer T. et G. I. Ottaviano, 2008, « The happy few: The internationalisation of european firms. *Intereconomics* », 43(3) : 135-148.
- Melitz M. J., 2003, « The impact of trade on intra-industry reallocations and aggregate industry productivity », *Econometrica*, 71 : 1695-1725.
- Tinbergen, 1952, *On the Theory of Economic Policy*, Amsterdam: North-Holland Publishing Company.
- Whited T. M., 2006, « External finance constraints and the intertemporal pattern of intermittent investment », *Journal of Financial Economics*, 81 : 467-502.

ANNEXE

**Gain CICE par sous-secteur en pourcentage du gain sectoriel dans
le secteur manufacturier et le commerce (nomenclature A88), données DADS 2010**

NAF rév 2 Div A88	Industrie	% Gain CICE total	Dont exportateurs
—	Industrie Manufacturière	26,9	24,1
10	Industries alimentaires	4,4	3,6
11	Fabrication de boissons	0,4	0,3
12	Fabrication de produits à base de tabac	0,0	0,0
13	Fabrication de textiles	0,4	0,3
14	Industrie de l'habillement	0,4	0,3
15	Industrie du cuir et de la chaussure	0,3	0,2
16	Travail du bois et fabrication d'articles en bois et en liège, à l'exception des meubles ; fabrication d'articles en vannerie et sparterie	0,4	0,3
17	Industrie du papier et du carton	0,9	0,8
18	Imprimerie et reproduction d'enregistrements	0,4	0,3
19	Cokéfaction et raffinage	0,1	0,1
20	Industrie chimique	1,5	1,4
21	Industrie pharmaceutique	0,8	0,7
22	Fabrication de produits en caoutchouc et en plastique	2,4	2,2
23	Fabrication d'autres produits minéraux non métalliques	1,3	1,1
24	Métallurgie	1,2	1,1
25	Fabrication de produits métalliques, à l'exception des machines et des équipements	2,5	2,2
26	Fabrication de produits informatiques, électroniques et optiques	1,3	1,2
27	Fabrication d'équipements électriques	1,5	1,4
28	Fabrication de machines et équipements n.c.a.	2,0	1,9
29	Industrie automobile	1,6	1,4
30	Fabrication d'autres matériels de transport	1,2	1,2
31	Fabrication de meubles	0,5	0,4
32	Autres industries manufacturières	0,5	0,5
33	Réparation et installation de machines et d'équipements	1,3	1,1
—	Commerce, réparation automobile et moto.	21,3	13,2
45	Commerce et réparation d'automobiles et de motos	2,1	1,4
46	Commerce de gros, à l'exception des automobiles et des motos	7,3	5,5
47	Commerce de détail, à l'exception des automobiles et des motos	11,9	6,3

FISCALITÉ DES ENTREPRISES EN FRANCE

UN ÉTAT DES LIEUX ET QUATRE PROPOSITIONS¹

Éric Heyer

OFCE, Sciences Po

D'après nos évaluations, un tiers des prélèvements obligatoires (PO) français (14,1 points de PIB) est à la charge des entreprises. Ces PO sont constitués pour près des deux tiers par des cotisations sociales et pour le reste par des impôts (2,5 points de PIB d'impôts sur la production et 2,5 points de PIB d'impôts sur les bénéficiaires). Si ce niveau est élevé par rapport à ceux observés ailleurs chez nos partenaires (9,4 points de PIB en moyenne dans les pays de l'OCDE), il est en revanche particulièrement stable, notamment par rapport au cas italien ou espagnol. L'écart de PO s'explique principalement par un poids plus important des cotisations sociales à la charge des entreprises, poids toutefois insuffisant pour expliquer les pertes de compétitivité de la France. Après avoir rappelé les effets sur l'économie française à attendre du CICE et du Pacte de responsabilité qui constituent un choc d'offre positif financé par un choc de demande négatif de même ampleur, nous formulons quatre propositions de réforme de la fiscalité des entreprises : 1 - instaurer une assiette de l'impôt plus large et des taux nominaux plus bas ; 2 - financer les prestations universelles par de l'impôt et non par des cotisations ; 3 - basculer les cotisations employeurs sur les cotisations salariales ; 4 - cibler les incitations fiscales vers une liste de dépenses liées à la compétitivité comme l'innovation et la R&D, la protection des brevets et certificats, la formation, la transition écologique ou encore les pôles de compétitivité. Cela permettrait de cibler davantage les aides aux secteurs exposés et aux entreprises innovantes et de favoriser ainsi la compétitivité de l'économie française.

Mots clés : fiscalité des entreprises, compétitivité, protection sociale.

1. L'auteur remercie les deux référés anonymes ainsi que Gérard Cornilleau, Mathieu Plane, Henri Sterdyniak et Vincent Touzé pour leurs nombreux et précieux commentaires.

Des pertes d'emplois industriels enregistrées depuis 20 ans à la détérioration de la balance commerciale – déficitaire depuis 2003 –, en passant par la dégradation récente du taux de marge des entreprises², tous ces maux auraient pour facteur commun, selon un grand nombre de rapports et d'études académiques³, une fiscalité des entreprises en France trop lourde et trop complexe, préjudiciable à la compétitivité (Bretin *et al.*, 2002 ; Bénassy-Quéré *et al.*, 2003 ; Raspiller, 2005 ; Saint-Étienne et Le Cacheux, 2005 ; Rapport Besson, 2007 ; Devereux, 2007 ; Delbecque *et al.*, 2008 ; Fontagné et Gaulier, 2008 ; Bénassy-Quéré *et al.*, 2009a ; Trannoy et Simula, 2009 ; Antonin, de Liège et Touzé, 2014).

S'appuyant sur un constat similaire et plus spécifiquement sur le rapport Gallois (2012), le gouvernement a décidé un allègement de plus de 40 milliards d'euros à l'horizon 2017 de la fiscalité des entreprises (2 points de PIB) dont 30 milliards d'euros assis sur les salaires et 10 milliards lors des Assises de la fiscalité avec la suppression de la Contribution Sociale de Solidarité sur les Sociétés (C3S) et de la surtaxe de l'Impôt sur les Sociétés (IS).

L'objectif de cet article n'est pas de proposer une évaluation précise des mesures prises par le gouvernement⁴ mais de formuler des propositions de réforme de la fiscalité des entreprises après avoir répondu aux questions suivantes : quelle est la part de la fiscalité française qui pèse sur les entreprises ? Quelle en est sa nature (impôt ou cotisations sociales) ? Est-elle plus importante qu'ailleurs ? Comment a-t-elle évolué ? Faut-il, à l'instar d'un certain nombre de nos partenaires européens, se lancer nous aussi dans une stratégie de dévaluation fiscale ?

2. Dans l'industrie, la baisse du taux de marge est plus ancien et remonte à 2000 (Eudeline *et al.*, 2012).

3. Pour une revue de la littérature sur ce sujet, le lecteur pourra se référer à Benassy-Quéré *et al.* (2009a) ou Antonin, de Liège et Touzé (2014).

4. Sur ce point, le lecteur pourra se référer à Plane (2013), Heyer et Plane (2013) et Heyer et Ducoudré (2014).

1. Les entreprises françaises face à la concurrence fiscale : un état des lieux

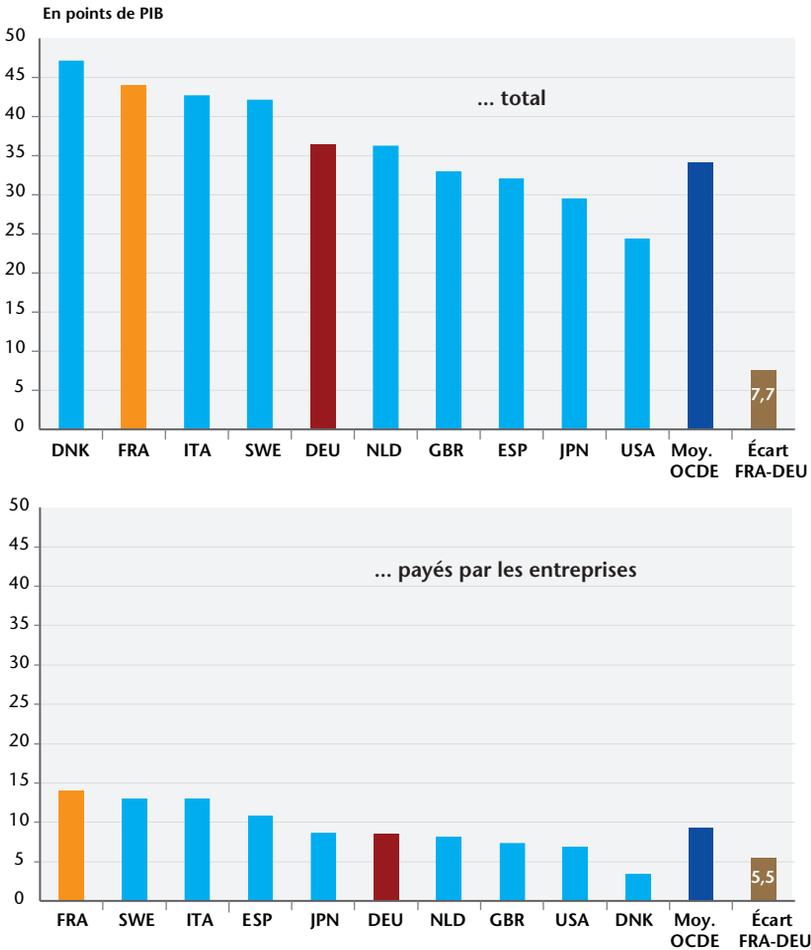
1.1. De l'ensemble des prélèvements obligatoires à ceux payés par les entreprises

Le taux de prélèvements obligatoires⁵ (PO), qui rapporte le produit de l'ensemble des prélèvements obligatoires sociaux et fiscaux au produit intérieur brut (PIB), constitue la synthèse la plus usuelle parmi les indicateurs macro-économiques relatifs aux prélèvements fiscaux et sociaux. Le taux de PO en France est parmi les plus élevés des pays de l'OCDE. Atteignant 44 points de PIB en 2012, ce taux se situe à un niveau proche de celui de l'Italie et de l'Autriche, comparable à celui des pays scandinaves mais reste toujours inférieur à celui du Danemark et de la Belgique. Alors que la France connaissait un taux de PO identique à celui de l'Allemagne dans les années 1970, l'écart est aujourd'hui de 7,5 points de PIB, de 20 points de PIB avec les États-Unis et d'environ 10 points de PIB avec le Royaume-Uni comme avec la moyenne des pays développés (graphique 1).

En février 2014, lors des Assises de la fiscalité des entreprises, la Direction générale du Trésor a tenté d'évaluer plus précisément les prélèvements obligatoires payés par les entreprises (Houdebine, 2014). D'après cette étude, le niveau des PO des entreprises serait légèrement supérieur à 14 points de PIB en 2012. Ce niveau serait relativement stable depuis 1978 puisqu'il se situerait entre 13,5 et 14,7 selon les années : en moyenne il s'élèverait à 13,8 points de PIB sur les 35 dernières années (graphique 2).

5. Rappelons que certains prélèvements sont exclus de la définition des PO, notamment ceux qui ne sont pas effectués au profit du secteur des administrations publiques (APU) tel que le définit la comptabilité nationale. Cette convention conduit à éliminer des PO les versements à des organismes qui se situent à la frontière des régimes de sécurité sociale et des régimes d'assurance, comme les sociétés mutualistes, ou ceux qui correspondent à une décision considérée comme « volontaire » de la part de celui qui les paie, ou sont la contrepartie d'un service rendu (les amendes non-fiscales, les droits de timbre sur les permis de conduire, les passeports, les cartes grises, ...). C'est donc un indicateur synthétique qui permet les comparaisons internationales en matière de pression fiscale, tous types d'imposition confondus. Cependant, compte tenu d'un certain nombre de limites de nature technique et du fait que leur niveau est indissociable de celui de la dépense publique et de la place des services publics dans l'économie nationale, les comparaisons de taux de PO entre pays doivent être maniées avec prudence.

Graphique 1. Niveau des prélèvements obligatoires en 2012...



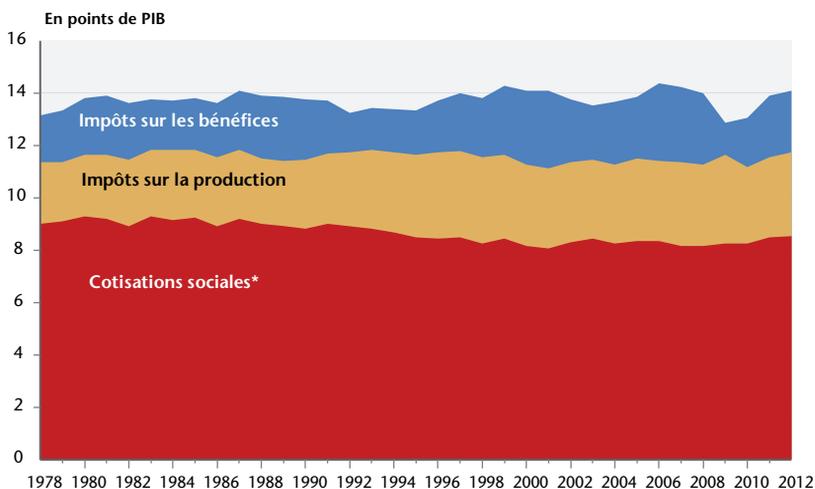
Source : Statistiques fiscales de l'OCDE, calculs de l'auteur.

En utilisant les statistiques fiscales fournies par l'OCDE, nous avons tenté de reproduire cette méthode⁶ et de la mener pour l'ensemble des grands pays développés. Notre résultat est proche de celui présenté par la DG Trésor I : un tiers des prélèvements obli-

6. Dans les statistiques fiscales de l'OCDE, les PO sont regroupés en 6 grandes catégories : les impôts sur revenu, bénéfices et gains en capital, les cotisations de sécurité sociale, les impôts sur salaires ou main-d'œuvre, les impôts sur le patrimoine, les impôts sur les biens et services et les autres impôts. Pour chaque catégorie, il est possible d'identifier ceux payés par les entreprises : parmi les impôts figurent l'impôt sur les sociétés, les impôts sur la production, les impôts périodiques sur l'actif net des entreprises et une partie des taxes sur les salaires.

gatoires français (14,1 points de PIB en 2012) est à la charge des entreprises (tableau A1 en annexe).

Graphique 2. Évolution du taux de PO des entreprises depuis 1978 en France



* contient également la correction pour impôts et cotisations dus non recouvrables et les impôts en capital.
Source : INSEE, calculs DG Trésor.

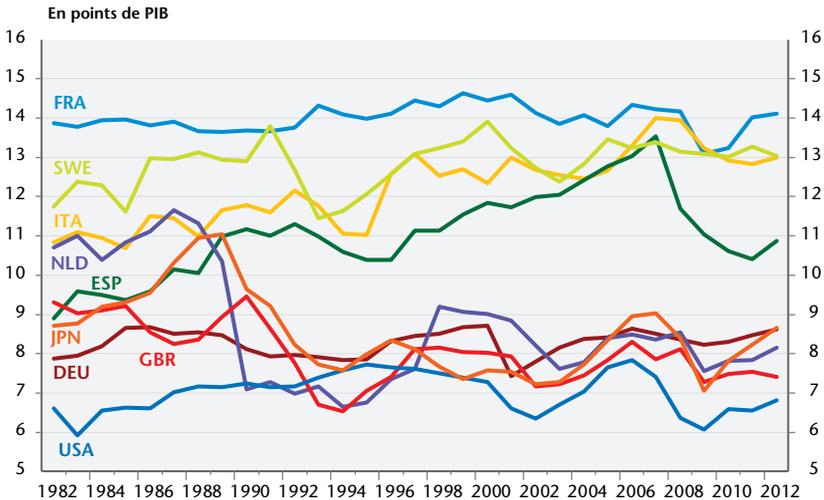
Un taux de PO à la charge des entreprises françaises élevé et stable

Si on compare ce taux de PO à la charge des entreprises françaises à ceux observés ailleurs dans les pays développés, on constate que la France connaît un taux parmi les plus élevés avec l'Italie : les entreprises françaises contribuent à hauteur de 5,5 points de PIB de plus que les entreprises allemandes (graphiques 1 et 3). Le Pacte de responsabilité, dont la montée en charge est progressive et sera complète en 2017, et les décisions prises lors des Assises de la fiscalité baisseront le taux de PO des entreprises de près de 2 points, permettant, toutes choses égales par ailleurs, un rapprochement du taux de PO pesant sur les entreprises françaises de ceux des pays de l'OCDE et notamment allemandes.

Nos calculs confirment la stabilité des PO payés par les entreprises décrite dans l'analyse de la DG Trésor, stabilité qui n'est pas présente, par exemple, dans le cas espagnol : le taux de PO des entreprises espagnoles a fortement augmenté au cours des 10 années qui ont précédé la crise de 2008, passant de 10,4 points de PIB en 1995 à 13,6 points de PIB en 2007, se rapprochant alors

du niveau payé par les entreprises françaises. Depuis la crise, en lien avec l'effondrement du profit des entreprises espagnoles et de la baisse des impôts sur les transactions, le taux de PO payés par les entreprises espagnoles a chuté, s'établissant à 10,9 points de PIB en 2012 (graphique 3).

Graphique 3. Évolution comparée du taux de PO des entreprises dans les grands pays développés



Source : Statistiques fiscales de l'OCDE, calculs de l'auteur.

Toutefois, en ne prenant pas en compte l'utilisation de ces impôts, ces comparaisons internationales des PO des entreprises sont fragiles et parfois trompeuses : en finançant des dépenses publiques améliorant les réseaux de transport, de télécommunication, les commandes publiques, la police, l'éducation et la justice ou encore « l'investissement social » (Esping-Andersen, 1996), les PO profitent indirectement aux entreprises (Bénassy-Quéré, Gopalraja et Trannoy, 2007 ; Bellak *et al.*, 2009). Par ailleurs, dans les pays où les taux de PO sont élevés, certaines prestations, notamment de protection sociale, se substituent aux dépenses privées des pays où les taux de PO sont bas. Enfin, la distinction de nature entre impôt et cotisations sociales – et au sein des cotisations sociales entre celles de nature contributive ou universelle –, est cruciale afin d'éviter de commettre des erreurs d'interprétation lors de comparaisons internationales.

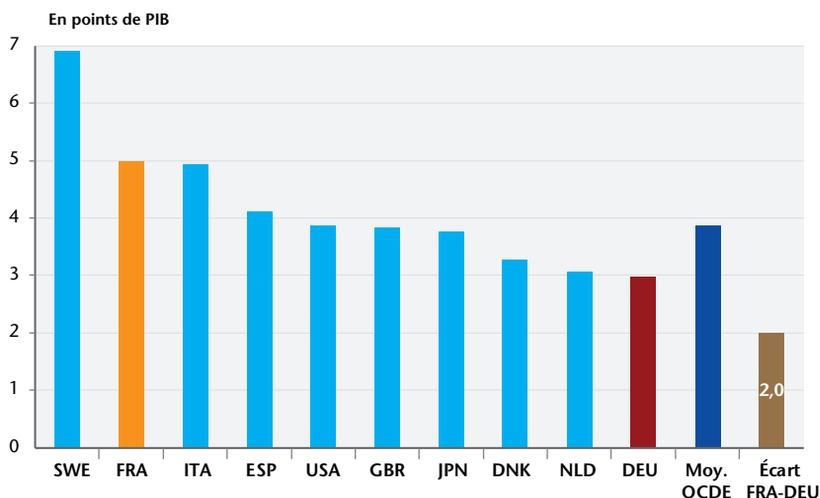
1.2. Quelle est la nature des PO des entreprises en France ?

En 2012, les 14,1 points de PIB payés par les entreprises étaient constitués pour près des deux tiers (65 %) par des cotisations sociales (9,1 points de PIB) et pour 35 % par des impôts (2,5 points de PIB d'impôts sur la production et 2,5 points de PIB d'impôt sur les bénéfices, *cf.* tableau A1 en annexe). Là aussi, ce constat est conforme à celui décrit par l'étude de la DG Trésor (Houdebine, 2014) : selon elle, les PO des entreprises se composent à 60 % de cotisations sociales, 23 % d'impôts sur la production et 17 % d'impôts sur les bénéfices.

Un niveau d'imposition des entreprises légèrement au-dessus de la moyenne

Les impôts payés par les entreprises françaises atteignent donc, en 2012, 5 points de PIB. Ce niveau est légèrement supérieur à celui enregistré en moyenne dans les pays de l'OCDE qui s'élevait à 3,9 points de PIB, il est comparable à celui observé en Italie et reste très en deçà de la part observée au Danemark. L'écart avec l'Allemagne est en revanche toujours au profit des entreprises d'outre-Rhin, proche de 2 points de PIB (graphique 4).

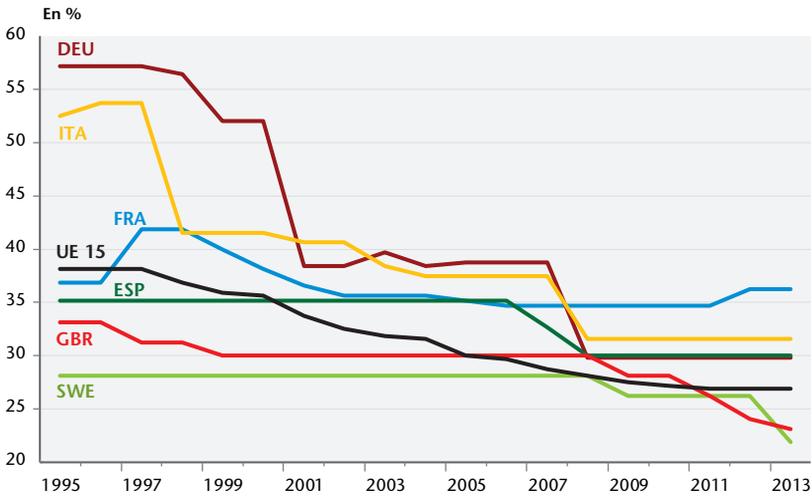
Graphique 4. Part dans le PIB des impôts payés par les entreprises



Source : Statistiques fiscales de l'OCDE, calculs de l'auteur.

Le constat d'un niveau d'imposition des entreprises françaises certes supérieur mais proche de celui d'un grand nombre de pays développés peut surprendre et contredire certaines idées reçues sur le sujet. Une explication à cela peut provenir de l'écart entre les taux nominaux d'imposition et le rendement des impôts. L'impôt sur les sociétés (IS) illustre parfaitement ce hiatus : alors que la France a un des taux nominaux d'IS les plus élevés de l'Union européenne et des pays développés (graphique 5), le rendement de celui-ci est inférieur à celui observé en moyenne dans les pays de l'OCDE (graphique 6). Le poids de l'IS en 2012 s'élève à 2,5 points de PIB dans l'hexagone, ce qui situe la France au 11^e rang européen.

Graphique 5. Taux nominal d'impôt sur les bénéfices des sociétés

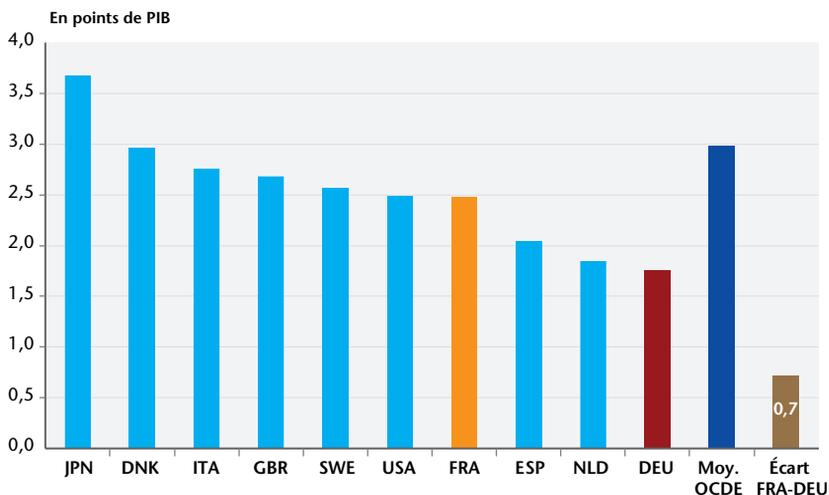


Source : OCDE.

Outre le fait que les PME françaises bénéficient d'un taux d'IS réduit de 15 %, l'écart d'analyse entre celle fondée sur les taux nominaux et celle sur le rendement est la conséquence d'une stratégie française de développement d'une fiscalité incitative. Cette stratégie se traduit par l'existence en France de nombreuses déductions, crédits d'impôt et dispositifs dérogatoires (intérêts d'emprunt, Crédit d'impôt-recherche, ...) qui favorisent très nettement les grandes entreprises au détriment des plus petites (Devereux *et al.*, 2002 ; Dugos, 2009), réduisent l'assiette imposable et donc le montant de l'IS. Si on ajoute à cela une moindre

profitabilité des entreprises, on explique la faiblesse relative – par rapport aux autres pays et au taux nominal – du rendement de l'IS (Houdebine, 2014).

Graphique 6. Niveau des impôts sur les bénéfices (IS) payés par les entreprises



Source : Statistiques fiscales de l'OCDE, calculs de l'auteur.

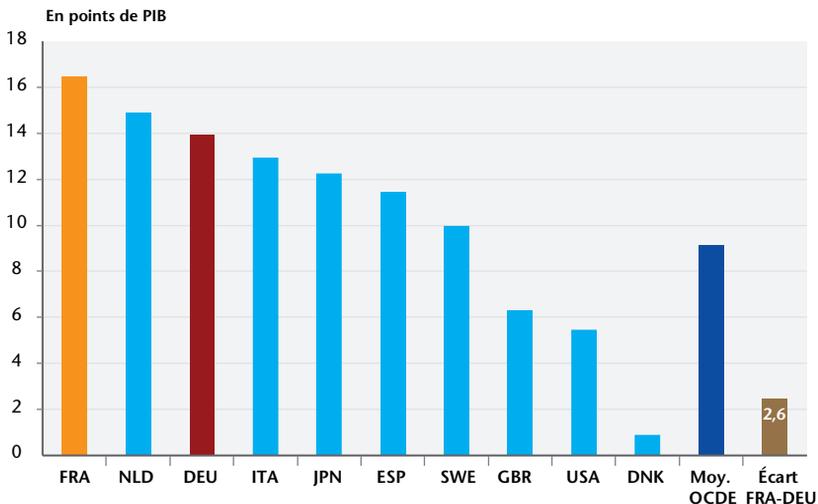
À l'horizon 2017, la montée en charge de mesures votées en 2014 pourrait, à fiscalité inchangée par ailleurs, rendre l'imposition des entreprises françaises proche de celle des entreprises allemandes. Parmi ces mesures, le Crédit d'Impôt Compétitivité Emploi (CICE), ouvert à toutes les entreprises imposées sur leur bénéfice réel et soumises à l'impôt sur les sociétés ou à l'impôt sur le revenu, est égal à 6 % de la masse salariale, hors cotisations patronales, correspondant aux salaires de moins de 2,5 SMIC. Sa montée en charge s'est déroulée en deux temps, avec un taux de 4 % en 2013. Même si un dispositif de préfinancement du CICE a été mis en place sous certains critères, les effets du CICE sur la trésorerie des entreprises ont été réalisés avec un décalage d'un an par rapport à l'exercice de référence, ce qui veut dire que le CICE a donné lieu à un crédit d'impôt sur les bénéfices des sociétés à partir de 2014. Selon le Projet de loi de finances 2015, le CICE devrait représenter 6,5 milliards d'euros en 2014 et 10 milliards d'euros en 2015, 16,7 milliards en 2016 et 20 milliards en 2017. A cela s'ajoute une baisse de l'imposition des entreprises de plus de 10 milliards d'euros résultant des mesures prises à la suite des Assises de la fisca-

lité lancées en janvier 2014 (suppression de la C3S, ...). Au total, à l'horizon 2017, les entreprises devraient bénéficier d'un allègement d'imposition de près de 1,5 point de PIB, ce qui devrait permettre de réduire d'un tiers le différentiel existant⁷ avec les entreprises allemandes en 2013 (graphique 4).

Un niveau de cotisations sociales payées par les entreprises très au-delà de la moyenne...

Les cotisations sociales, qui se décomposent en cotisations employeurs et salariés, sont élevées en France. Leur poids total, supporté par tous les agents économiques, atteint presque 17 points de PIB en 2012, très au-delà des niveaux enregistrés dans les autres pays développés dont la moyenne s'établit à 9,1 points de PIB. L'écart est supérieur de 10 points de PIB avec les Etats-Unis et le Royaume-Uni. Cet écart est plus limité avec les pays de la zone euro : 5 points avec l'Espagne, 3,5 points avec l'Italie et 2,5 points avec l'Allemagne (graphique 7).

Graphique 7. Niveau total des cotisations sociales en 2012

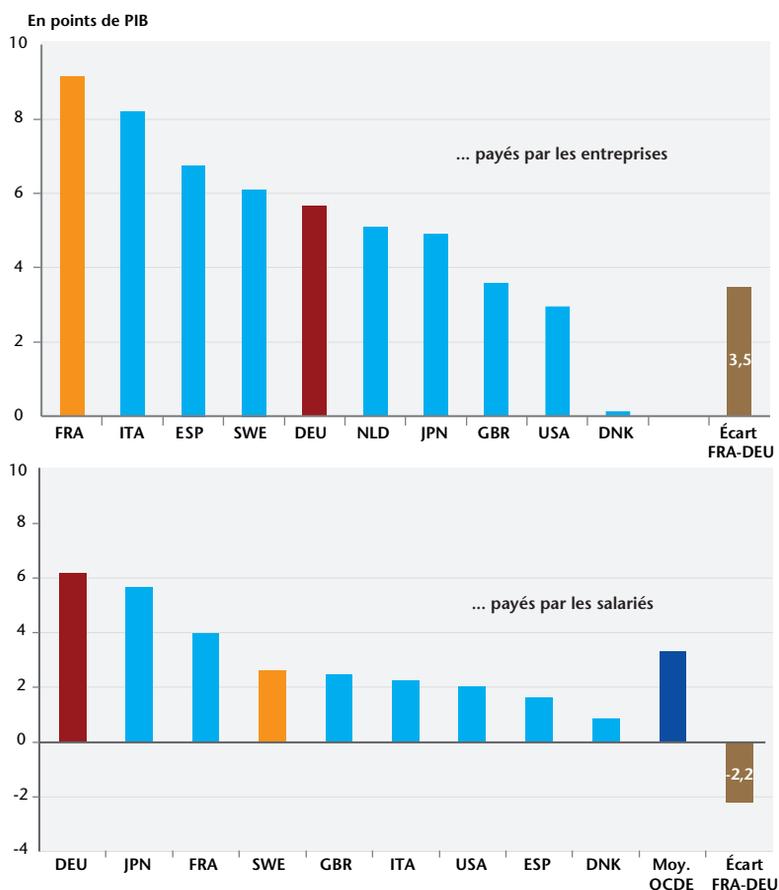


Source : Statistiques fiscales de l'OCDE, calculs de l'auteur.

7. Cela est vrai dans l'ancienne base comptable. En revanche, selon les nouvelles normes comptables, le CICE sera comptabilisé comme une hausse de la dépense publique et non comme une baisse des prélèvements obligatoires.

En France, à l’instar d’un grand nombre de pays, et à l’exception du Danemark, près de la moitié de ces cotisations sociales sont payées par les entreprises⁸. En conséquence, si la hiérarchie entre pays est identique à celle décrite précédemment sur le niveau total des cotisations, l’écart de cotisations à la charge des entreprises françaises par rapport à leurs concurrentes étrangères est plus faible : autour de 6 points avec les entreprises anglo-saxonnes et proche de 2,5 points avec celles des grands pays partenaires de la zone euro (graphique 8).

Graphique 8. Niveau des cotisations sociales en 2012...



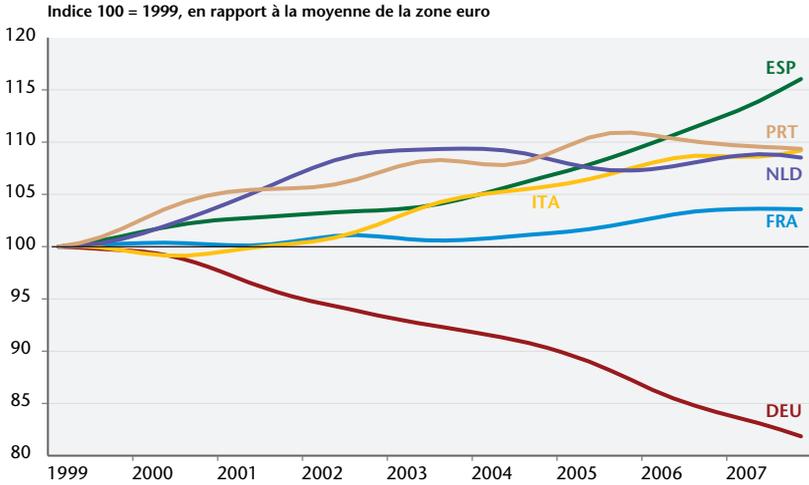
Source : Statistiques fiscales de l'OCDE, calculs de l'auteur.

8. Nous rappelons ici que, comme pour l’impôt, les entreprises du secteur marchand ne payent qu’une partie des cotisations employeurs : l’autre partie est payée principalement par les administrations et les indépendants. Cela explique pourquoi la somme des deux parts présentées dans les graphiques 8 n’est pas égale au total représenté dans le graphique 7.

...mais insuffisant pour expliquer les pertes de compétitivité de la France

Depuis la fin des années 1990, l'économie française a connu une lente dégradation de sa balance commerciale. Deux sous-périodes peuvent être analysées, l'une avant la crise de 2008 et l'autre après.

Graphique 9. Évolution du coût salarial unitaire avant la crise de 2008



Source : Commission européenne.

L'analyse des coûts salariaux unitaires (CSU) – rapportant les coûts salariaux au niveau de la productivité horaire du travail – nous permet de rendre compte de l'évolution d'un indicateur de compétitivité estimé en coût du travail⁹ au cours de cette première sous-période. Il indique qu'au cours de cette période la France n'a perdu de compétitivité que par rapport à l'Allemagne. Comme l'illustre le graphique 9, les CSU français ont eu une évolution très proche de celle de la moyenne des pays partenaires de la zone euro au cours de la période 1999-2007. Cependant, cette évolution moyenne masque de fortes disparités : si sa compétitivité-coût s'est améliorée face à un grand nombre de ses partenaires, la France a toutefois connu une perte de compétitivité-coût importante par

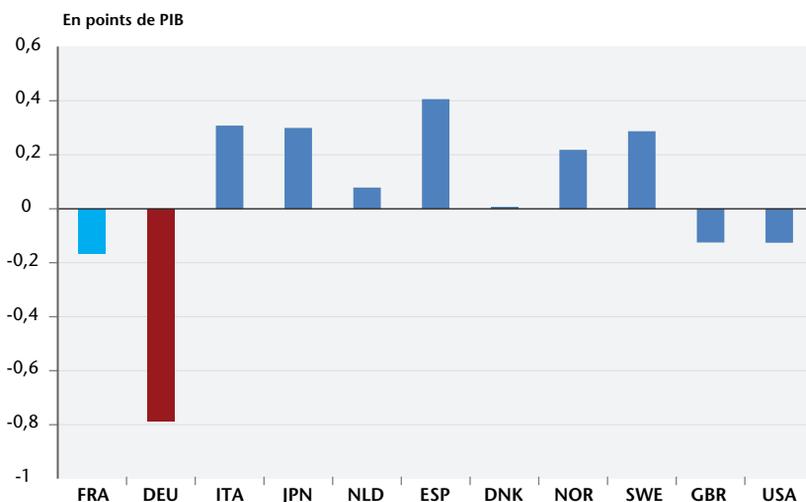
9. Cet indicateur ne reflète que très partiellement la notion de « compétitivité-coût » pour l'entreprise. Cette dernière inclut également le coût de l'énergie, le coût des services incorporés ou encore le coût de l'immobilier.

rapport à son principal concurrent, l'Allemagne, dépassant les 20 % en 2007.

Au cours des 10 années qui ont précédé la crise économique de 2008, la balance commerciale est passée d'un excédent de 1,5 point de PIB à la fin des années 1990 à un déficit de plus de 1 point de PIB en 2007.

Si les évolutions des cotisations sociales à la charge des entreprises expliquent une partie de cette évolution des CSU, elles n'en expliquent pas l'essentiel (graphique 10).

Graphique 10. Variation des cotisations sociales à la charge des entreprises avant la crise (1999-2007)



Source : Statistiques fiscales de l'OCDE, calculs de l'auteur.

Ainsi, au cours de cette période les cotisations sociales payées par les entreprises ont certes plus baissé en Allemagne¹⁰ qu'en France alors qu'elles ont augmenté dans les autres pays de la zone euro (Italie, Espagne, Pays-Bas). Mais les écarts sont trop faibles pour expliquer le différentiel de CSU entre ces pays¹¹.

L'explication essentielle des pertes de compétitivité-coût vis-à-vis de l'Allemagne ne provient donc pas de l'évolution relative des

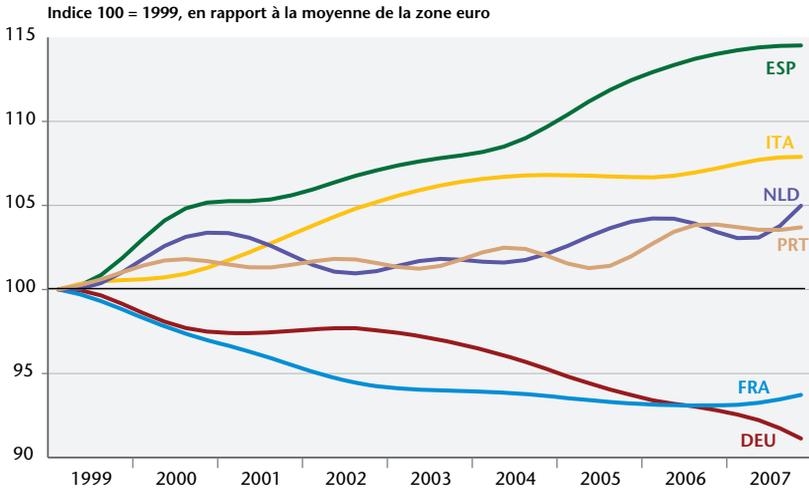
10. Grâce notamment à la mise en place d'une TVA sociale en janvier 2007.

11. L'écart entre la France et l'Allemagne n'est que de 0,4 point de PIB. Ramener au coût du travail, cela permettrait d'expliquer seulement 5 % du différentiel de CSU.

cotisations sociales payées par les entreprises françaises, mais de la modération salariale mise en place en Allemagne au début des années 2000 (OFCE, 2006 et Dustmann *et al.*, 2014).

Au cours de cette période, les prix à l'exportation en France ont évolué au même rythme que ceux d'outre-Rhin et de façon plus modérée que ceux observés ailleurs en zone euro. Une des explications à cela pourrait être un alignement des variations de prix des exportateurs français sur ceux de leur principaux concurrents afin de limiter les pertes de compétitivité-prix induites par la stratégie de désinflation compétitive allemande (graphique 11).

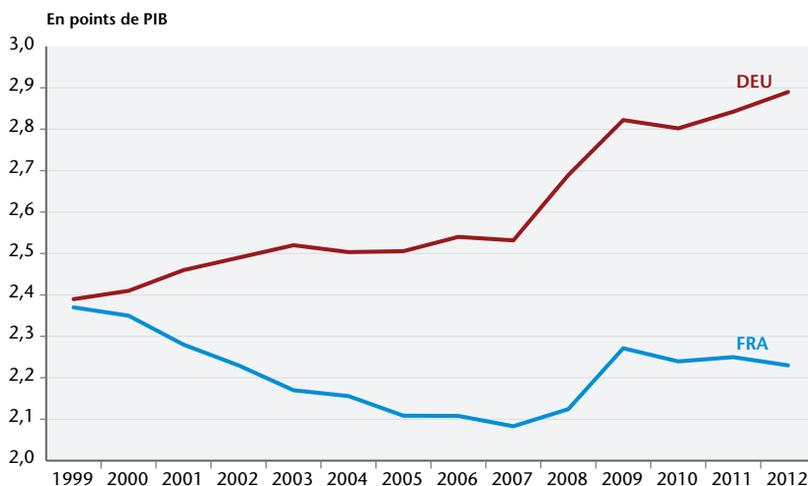
Graphique 11. Évolution des prix à l'exportation avant la crise de 2008



Cette forte modération des prix à l'exportation dans un contexte d'évolution des CSU défavorable s'est réalisée au détriment des marges des entreprises françaises. Comme l'indique le Rapport de la CPI de 2008, depuis la fin des années 1990, l'effort relatif de marge des entreprises françaises a été soutenu vis-à-vis des pays de la zone euro et a conduit les entreprises françaises à consentir un effort élevé en termes de marges sur ces marchés pour préserver leurs positions. Or les marges servent notamment à financer des dépenses qui ont pour vocation d'améliorer la compétitivité hors-coûts des entreprises et la montée en gamme des produits, comme des dépenses de marketing ou les dépenses de recherche et développement (R&D). Les évolutions de ces dernières

au cours de cette période sont sans surprise : alors que les entreprises allemandes et françaises consacraient une part identique dans ce type de dépenses en 1999, l'écart n'a jamais cessé de s'accroître depuis, avec une baisse de celles-ci en France contre une hausse en Allemagne¹² (graphique 12).

Graphique 12. Dépenses des entreprises en Recherche & Développement



Source : OCDE, calculs de l'auteur.

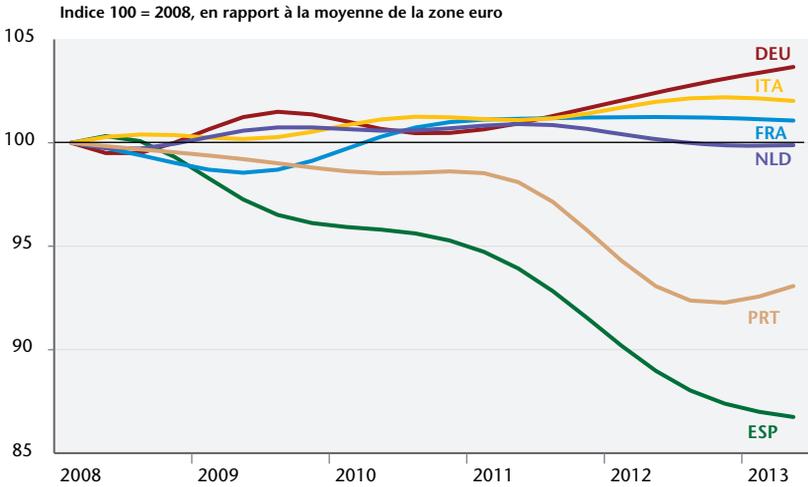
La grande crise de 2008 a modifié les stratégies des pays au sein de la zone euro. Dans cette seconde sous-période, l'évolution des CSU en France est, là encore, restée proche de celle observée en moyenne dans les pays partenaires de la zone euro. Mais là-aussi cette moyenne est trompeuse : si l'Allemagne semble avoir stoppé sa stratégie de désinflation compétitive, l'Espagne et le Portugal s'y sont engagés depuis, contraints ou forcés, gagnant en cinq ans entre 6 et 14 % par rapport au CSU moyen de la zone euro (graphique 13).

Les gains de compétitivité-coût sont dus, ici aussi, à une stratégie de désinflation salariale engagée dans les pays du sud de l'Europe (OCDE, 2013). Cette politique – basée sur une réforme du marché du travail de grande ampleur permettant notamment aux

12. L'industrie représentant 80 % des dépenses en R&D, le phénomène de désindustrialisation plus marqué en France qu'en Allemagne peut être un facteur supplémentaire pour expliquer cet écart. Ce facteur reste néanmoins secondaire car il ne peut expliquer la hausse des dépenses en Allemagne et la forte dégradation en France.

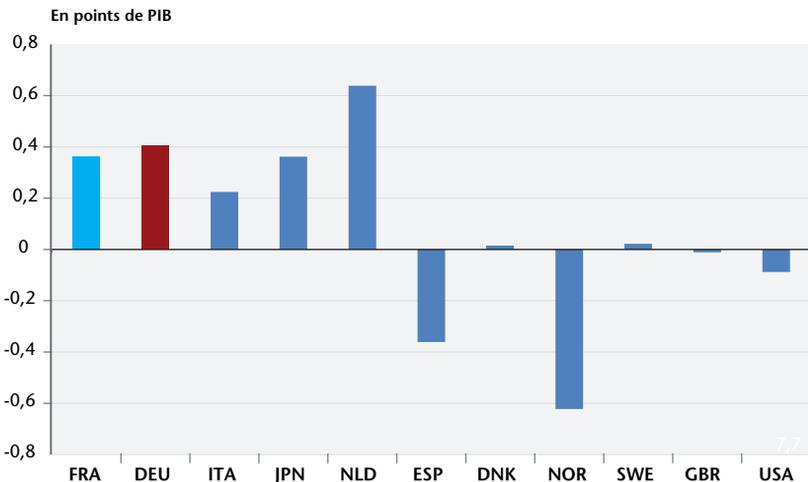
entreprises de recourir à une stratégie d'ajustement interne face à un choc en agissant sur les salaires et sur le temps de travail et par une baisse des cotisations sociales notamment sur les nouvelles embauches (graphique 14) – menée cette fois dans un grand nombre de pays sera d'une part moins efficace et pourrait, d'autre part, entraîner l'ensemble de la zone euro dans le piège de la déflation (OFCE 2013, 2014 ; graphique 15).

Graphique 13. Évolution du coût salarial unitaire depuis la crise de 2008



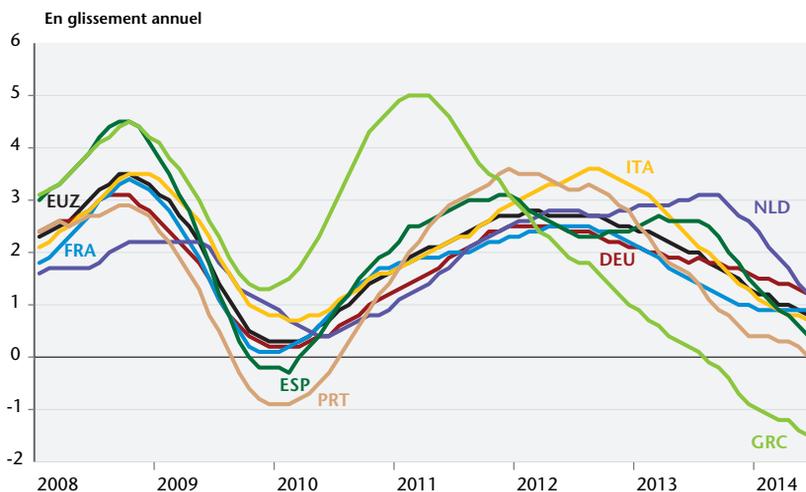
Source : Commission européenne.

Graphique 14. Variation des cotisations sociales à la charge des entreprises depuis la crise (2008-2012)



Source : Statistiques fiscales de l'OCDE, calculs de l'auteur.

Graphique 15. Évolution du taux d'inflation en zone euro



2. CICE et pacte de compétitivité : faut-il se lancer dans une dévaluation fiscale en France ?

Une des premières mesures prises par le gouvernement Ayrault – mesure qui figurait dans le programme présidentiel de François Hollande – fut d'abroger en juillet 2012 le décret sur la « TVA sociale » proposé par le gouvernement Fillon. Cette dévaluation fiscale, qui devait entrer en vigueur le 1^{er} octobre 2012, consistait en un transfert de revenu des ménages – *via* la hausse de la TVA – vers les entreprises – *via* la baisse des cotisations sociales employeurs (Heyer, Plane et Timbeau, 2012). Dans le même temps, le gouvernement a demandé à Louis Gallois d'élaborer un « Pacte pour la compétitivité de l'industrie française ». S'inspirant de son rapport, le gouvernement a instauré fin 2012 le CICE puis a proposé un « Pacte de responsabilité » à un vote consultatif de l'Assemblée nationale le 29 avril 2014.

Ces réformes s'apparentent en partie à une dévaluation fiscale et présentent, sous certains aspects, des similitudes avec les mécanismes de la « TVA sociale », qui avait été proposée par le gouvernement Fillon.

2.1. Du rapport Gallois au Pacte de responsabilité

Le 5 novembre 2012, Louis Gallois remettait au Premier ministre un rapport pour redresser la compétitivité française dont la proposition phare résidait dans la baisse de 30 milliards d'euros des cotisations sociales (20 milliards d'euros pour les cotisations employeurs et 10 milliards d'euros pour les cotisations salariales¹³). Ces baisses ne devaient pas cibler les bas salaires mais s'appliquaient proportionnellement à l'ensemble des salaires allant jusqu'à 3,5 fois le SMIC. Pour assurer le financement de la protection sociale, le rapport Gallois proposait une augmentation de la CSG de 2 points (21 milliards d'euros), 6 milliards supplémentaires devaient provenir d'une hausse des taux réduits de la TVA, et enfin 3 milliards de la fiscalité anti-pollution (taxe carbone) et de celle des transactions financières, de l'immobilier et de la réduction des niches fiscales.

À la suite du rapport Gallois, la loi du 29 décembre 2012 instaure le Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), correspondant à la première mesure prise dans le cadre du Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi du 6 novembre 2012 (*cf. supra*).

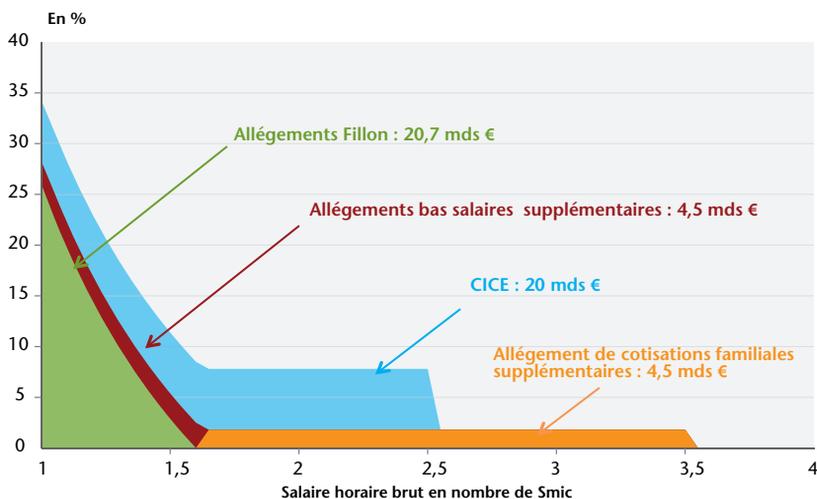
Enfin, poursuivant le processus engagé en novembre 2012, le gouvernement a fait voter le Pacte de responsabilité. Celui-ci complète le CICE par une baisse supplémentaire de cotisations sociales patronales sur les salaires compris entre 1 et 1,6 SMIC en 2015 – conduisant à la suppression intégrale des cotisations patronales à l'URSSAF au niveau du SMIC – et une autre sur les salaires compris entre 1,6 et 3,5 SMIC en 2016, pour un montant total de 4,5 milliards d'euros chacune, soit 9 milliards au total. À cela s'ajoute une baisse de plus de 3 points des cotisations familles des indépendants et artisans, pour un montant de 1 milliard d'euros et 10 milliards de baisse de la fiscalité issue des Assises de la fiscalité avec la suppression de la Contribution Sociale de Solidarité sur les Sociétés (C3S) et de la surtaxe de l'Impôt sur les Sociétés (IS).

13. Cette proposition a été déclarée anticonstitutionnelle par le Conseil constitutionnel en août 2014 car les cotisations sociales ne financent que des prestations contributives.

2.2. Le CICE et le Pacte de responsabilité constitue un choc d'offre positif financé par un choc de demande négatif de même ampleur

Au total, le CICE et le Pacte de responsabilité correspondent à une baisse de 40 milliards d'euros de la fiscalité des entreprises dont 29 milliards d'euros sont assis sur les salaires : 20 milliards d'euros de baisse de l'impôt sur les sociétés au titre du CICE auxquels s'ajoutent 9 milliards d'euros de baisse de cotisations patronales (graphique 16).

Graphique 16. Taux d'exonération de cotisations sociales patronales selon le niveau de salaire après prise en compte du CICE et du Pacte de responsabilité



Note de lecture : Il est fait ici l'hypothèse que le CICE, qui est un crédit d'impôt, a les mêmes propriétés que les dispositifs de baisse de cotisations que sont les allègements Fillon et le Pacte de responsabilité. Sous cette hypothèse, au niveau du Smic, le taux d'exonération serait proche de 35 % du salaire brut.

Source : Heyer et Ducoudré (2014).

Ce choc d'offre est d'une ampleur inégalée dans l'histoire de l'économie française. Il se différencie des aides Fillon sur plusieurs points :

- Alors que les aides Fillon sont centrées essentiellement sur les bas salaires (80 % des 20 milliards d'euros d'aides de ce dispositif profitent aux salaires inférieurs à 1,3 SMIC), les aides issues du Pacte sont moins ciblées et impactent de façon plus homogène l'ensemble des salaires jusqu'à 2,5 SMIC, puis à un degré moindre jusqu'à 3,5 SMIC (cf. graphique).
- Contrairement aux aides Fillon qui ne comprenaient pas de contreparties explicites, le gouvernement estime que le Pacte

de responsabilité doit comporter des contreparties qui « porteront sur des objectifs chiffrés d'embauches, de travail des jeunes ou des seniors, la formation, les salaires et la modernisation du dialogue social. Un observatoire sera mis en place et le Parlement y sera associé ».

- Enfin, les aides du Pacte de responsabilité devront être financées *ex ante* : alors que les aides Fillon, fusion des aides Juppé et Aubry, ne comportaient pas de mesures de financement ; les 40 milliards d'euros d'aides aux entreprises du CICE et du Pacte sont censés être financés pour un quart par une hausse de la fiscalité pesant sur les ménages (hausse de TVA et mise en place d'une taxe écologique) et pour le reste par des économies de dépenses publiques.

Ces différences, et notamment la dernière, sont d'une très grande importance pour comprendre la nature du choc sur l'économie française induit par le CICE et le Pacte de responsabilité : ces mesures doivent s'analyser comme un choc d'offre positif, peu ciblé sur les bas salaires, couplé à un choc de demande négatif de même ampleur¹⁴. Sur ce point, il se rapproche d'une dévaluation fiscale et donc de la mesure de « TVA sociale » proposée par le gouvernement Fillon en 2012.

2.3. Les effets théoriques à attendre du CICE et du Pacte de responsabilité

Le Pacte de responsabilité représente à court terme un transfert de revenu des ménages vers les entreprises. Les mesures sont censées être financées *ex ante*, c'est-à-dire avant prise en compte des effets macroéconomiques.

En abaissant le coût du travail, directement avec le Pacte de responsabilité et indirectement avec le CICE, cette politique favorise l'emploi en incitant à substituer du travail au capital. Par ailleurs, la baisse des coûts de production est répercutée en partie dans les prix (INSEE, 2014), ce qui génère, dans le secteur exposé à la concurrence internationale, des gains de compétitivité sur les marchés extérieurs et ainsi stimule les exportations, et sur le

14. C'est le cas pour le financement par la dépense publique. S'agissant de la hausse de TVA, qui représente 15 % du financement *ex ante* de la mesure, une partie peut être absorbée par les marges des entreprises.

marché national réduit les importations. La partie de la baisse des coûts qui n'est pas répercutée dans les prix se retrouve dans les marges des entreprises, ce qui améliore la rentabilité et desserre les contraintes financières, notamment en matière d'investissement, qu'il soit productif, commercial ou en recherche-développement.

En revanche, le financement du Pacte, que ce soit par la hausse de la TVA, de la fiscalité écologique (taxe carbone) ou la réduction de la dépense publique, diminue le pouvoir d'achat des ménages, la demande publique et, dans une moindre mesure, pourrait peser sur les profits des entreprises si la hausse de la TVA et de la fiscalité écologique n'est pas intégralement répercutée dans les prix à la production ou si certaines baisses de dépenses publiques concernent des subventions aux entreprises.

Les effets théoriques à attendre du Pacte sur la croissance et l'emploi sont différents à court et long terme. Ouvrant des droits en 2014 calculés sur l'exercice de 2013, le CICE a dû avoir des effets faibles mais positifs dès 2013, d'autant plus que les hausses de prélèvement et la réduction des dépenses publiques ne s'appliquent pas avant 2014 (Plane, 2012).

En revanche, l'impact du Pacte, dû essentiellement au CICE, devrait théoriquement être légèrement récessif de 2014 à 2016, la perte de pouvoir d'achat des ménages liée aux hausses d'impôt, et la réduction des dépenses publiques l'emportant sur la baisse des prix et le rétablissement des marges des entreprises. En dehors de la première année, les effets positifs du Pacte sur la croissance liés aux transferts de revenu devraient apparaître lentement, les gains de parts de marché liés à la baisse des prix et à la hausse des marges des entreprises étant dépendants d'une mécanique de moyen-long terme rattachée aux effets d'offre, les effets qui passent par la demande étant plus rapides.

La mise en place du Pacte devrait engendrer progressivement des gains de parts de marché qui contribueraient positivement à l'activité par le biais de l'amélioration du solde extérieur, que ce soit par l'augmentation des exportations ou la réduction des importations. À partir de 2017, la contribution du solde extérieur à la croissance devrait être moins positive en raison de l'amélioration du pouvoir d'achat des ménages entraînant une moindre réduction des importations.

Malgré la hausse des marges améliorant la profitabilité du capital, l'investissement productif diminuerait légèrement en raison de l'effet de substitution entre le travail et le capital et l'effet négatif d'accélérateur lié à la baisse de la demande. Si le Pacte doit conduire à une légère baisse de l'investissement des entreprises sur la période 2013-2018, cet effet négatif pourrait être amplifié si l'on tient compte du cycle économique et du fait que les entreprises se trouvent dans une situation de surcapacités de production pouvant les conduire à privilégier le désendettement ou la distribution de dividendes¹⁵ plutôt que la relance de l'investissement. En revanche, l'amélioration du taux de marge pourrait engendrer un surcroît potentiel d'investissement en R&D inférant positivement sur le PIB potentiel de l'économie française.

Avec la baisse du coût relatif du travail, la substitution du travail au capital devrait accroître progressivement l'emploi au détriment de l'investissement, ce qui enrichirait le PIB en emploi et réduirait les gains de productivité. Par ce mécanisme, l'emploi augmenterait régulièrement malgré la légère perte d'activité entre 2014 et 2016. Du fait de la hausse de l'emploi et de la baisse du chômage, mais aussi de possibles mesures de compensation salariale dans les entreprises liées à la hausse de la pression fiscale sur les ménages, les salariés regagneraient en partie le pouvoir d'achat perdu, par une augmentation des salaires réels. Ce « rattrapage » du pouvoir d'achat permettrait de générer de la croissance mais limiterait les effets sur l'emploi et la compétitivité.

Au final, les effets théoriques attendus du Pacte en 2018, soit cinq ans après sa mise en place, seraient la création d'environ 150 000 emplois au titre du CICE (Plane, 2012), et de 60 000 à 80 000 emplois au titre de la baisse de 9 milliards d'euros des cotisations patronales¹⁶ (Haut Conseil au Financement de la Protection Sociale, 2014). Cette création de 210 000 à 230 000 emplois permettrait une baisse du taux de chômage d'environ 0,8 point, un gain de PIB de 0,2 % et une amélioration du solde des administrations publiques de 0,2 point de PIB en 2018.

15. Même si cela est exclu en théorie par le CICE.

16. Les résultats des simulations présentés dans le rapport du Haut Conseil au financement de la protection sociale portent sur une baisse des cotisations patronales financée par une hausse des impôts (TVA ou CSG ou impôt générique) dont l'effet défavorable sur l'activité et l'emploi est généralement inférieur à un financement par la baisse de la dépense publique.

2.4. Sommes-nous dans les conditions conjoncturelles adéquates pour que se réalisent ces effets théoriques ?

Comme toute mesure de dévaluation, son efficacité dépend de trois conditions :

- Premièrement, cette mesure sera d'autant plus efficace qu'il y a de la croissance ailleurs chez nos partenaires : cette politique se résumant en un transfert de revenu des ménages vers les entreprises, cela devrait se traduire par une baisse brutale du pouvoir d'achat des ménages (OFCE, 2014 ; Plane, 2014) et donc de leur consommation. Les carnets de commande sur le marché intérieur des entreprises devraient alors se dégrader mais cela devrait être compensé par une hausse des carnets de commande étrangers, liée aux gains de compétitivité ;
- La deuxième condition est que les autres pays partenaires et concurrents ne mettent pas en place la même politique, ce qui annulerait les effets de compétitivité attendus ;
- La troisième réside dans le fait que les entreprises répercutent les baisses de cotisations dans leurs prix et non dans leurs marges.

Or aujourd'hui ces trois conditions ne sont pas remplies. Contrairement aux années 2000, années durant lesquelles l'Allemagne s'est lancée dans cette politique de dévaluation compétitive, la croissance mondiale est faible, comprise entre 2,5 et 3 % contre près de 5 % au cours de la décennie précédente. Si la zone euro est sortie de la récession en 2014 (0,9 %), la croissance attendue ne devrait pas dépasser 1,5 % en 2015. L'austérité budgétaire, certes, est ralentie dans les pays européens mais le pouvoir d'achat des ménages de cette zone restera très atone au cours des prochaines années : la condition 1 ne sera pas respectée. Pire, le peu de croissance retrouvée en zone euro proviendra de la mise en place, notamment dans les pays du sud de l'Europe et l'Espagne en tête, d'une politique de modération de compétitivité basée principalement sur une baisse du coût du travail engendrée par une diminution des salaires perçus par les ménages. Menée de façon symétrique dans un grand nombre de pays, notamment du sud de l'Europe, et dans une économie interdépendante, cette stratégie est un jeu à somme nulle et met alors en péril non seulement la condition 1 mais surtout la condition 2 énoncée précédemment. Enfin,

compte tenu du niveau très dégradé des marges des entreprises aujourd'hui, il est fort probable que celles-ci utilisent le Pacte pour reconstituer leurs marges et donc limiter l'effet-prix de cette mesure (condition 3).

Le diagnostic d'une dégradation des conditions d'offre de l'économie française est bien correct : les entreprises françaises souffrent d'un taux de marge qui s'est fortement dégradé depuis la crise de 2008 et d'une perte de compétitivité due, entre autre, aux politiques de désinflation salariale menées en Allemagne au début des années 2000 et dans les pays du sud de l'Europe depuis 2008. La mise en place d'une politique accommodante pour les entreprises ayant pour objectif de rehausser leurs marges et leurs prix relatifs apparaît adéquate.

Mais malheureusement ce diagnostic est incomplet car à ce problème d'offre vient se greffer sur une insuffisance de la demande : face à la baisse de l'activité, d'importantes surcapacités se sont formées en 2008/09, comme en témoigne l'évolution des marges de capacité de production sans embaucher et sans investir, qui sont respectivement une mesure des effectifs et des équipements excédentaires au sein des entreprises. Confrontées à des à-coups de l'activité, les entreprises n'ajustent pas instantanément le volume de leurs ressources en facteurs de production pour éviter des coûts d'ajustement si la production devait redémarrer à brève échéance. Dans l'intervalle, elles relâchent plutôt l'intensité avec laquelle les ressources sont utilisées, par la réduction de la durée du travail, le recours au chômage partiel, le ralentissement des chaînes de production, voire l'arrêt complet d'unités de production. Ce comportement de rétention de facteurs de production inutilisés durant les phases de crise est temporaire, car les phases de reprise permettent d'enclencher la résorption des surcapacités par la remise en service des ressources disponibles au sein des entreprises. C'est bien ce qui s'est produit après la récession, avec la baisse des marges de production. Mais la rechute conjoncturelle de la mi-2011 a interrompu ce processus : les marges de capacité, sans rejoindre les niveaux exceptionnels de 2009, ont stoppé leur résorption et se sont à nouveau étendues. Ce constat de l'existence de surcapacités de production est cohérent avec les déclarations des entreprises qui, à l'Enquête trimestrielle dans l'industrie, déclarent pour les deux tiers d'entre elles éprouver uniquement des diffi-

cultés de demande pour développer leur production comme elles le souhaiteraient. La contraction des marchés durant la récession avait naturellement fait pencher la balance vers les entreprises éprouvant des difficultés de demande, la part de celles déclarant des difficultés d'offre devenant marginale. La réanimation de l'activité dans le courant de 2009 avait, par symétrie, amorcé un rééquilibrage des freins à la production. Ce rééquilibrage s'est interrompu en 2011 sous l'effet de la rechute conjoncturelle liée à la conduite de politiques de rigueur en France et en Europe. L'existence de capacités de production inemployées retentit sur la situation financière des entreprises. La persistance de sureffectifs se traduit par un alourdissement des coûts salariaux des entreprises et explique une grande partie de la dégradation du taux de marge qui, depuis 5 ans, est passé largement sous ses plus bas des vingt dernières années.

Encadré 1. La prise en compte du contexte économique : illustration par l'exemple allemand

L'examen du contexte économique dans lequel ont été mises en place les réformes allemandes au début des années 2000, devenues la référence pour les pays « du Sud », fournit assurément quelques clefs.

Si le propos ici n'est pas de détailler ces réformes, il est utile toutefois de rappeler que celles-ci ont été prises alors que l'économie allemande était considérée comme l'« homme malade de l'Europe » avec notamment un déficit commercial important (-1,8 point de PIB en 2000 contre un excédent de 1,4 pour la France à la même époque). Ces réformes ont eu pour conséquences d'abaisser fortement la part des salaires dans la valeur ajoutée, redonnant des marges aux entreprises outre-Rhin et ont permis de restaurer la compétitivité de l'économie allemande : en 2005, la balance commerciale allemande est redevenue fortement excédentaire tandis que celle de la France devenait pour la première fois depuis 1991 déficitaire. Le caractère non-coopératif au sein de la zone euro (OFCE, 2006) ainsi que l'augmentation de la pauvreté en Allemagne – (Heyer, 2012) et graphique 17 – et des inégalités de richesse (de Grauwe et Ji, 2013), constituent le revers de cette stratégie.

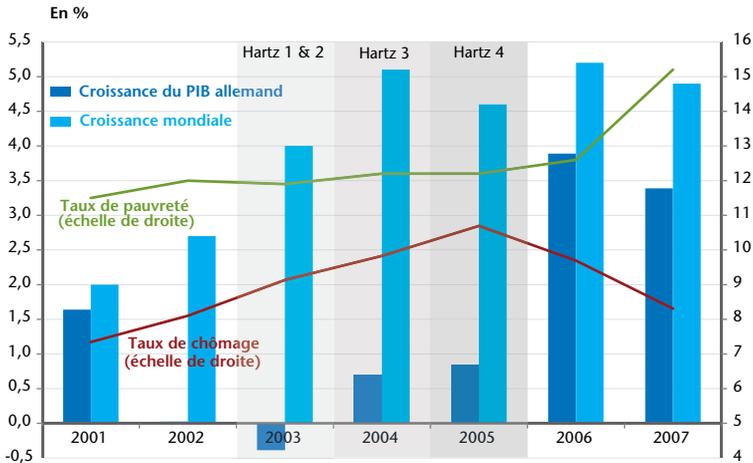
Aujourd'hui, les « hommes malades » de l'Europe sont les pays du Sud et la pression à mettre en place des politiques visant à restaurer la compétitivité s'est déplacée de l'Allemagne vers la France, l'Italie et l'Espagne.

Si cet élément de contexte est identique, l'environnement économique était-il comparable ? Les graphiques 17 et 18 résument

l'environnement économique de l'Allemagne lors de la mise en place de ses réformes structurelles. De ces dernières, deux faits majeurs ressortent :

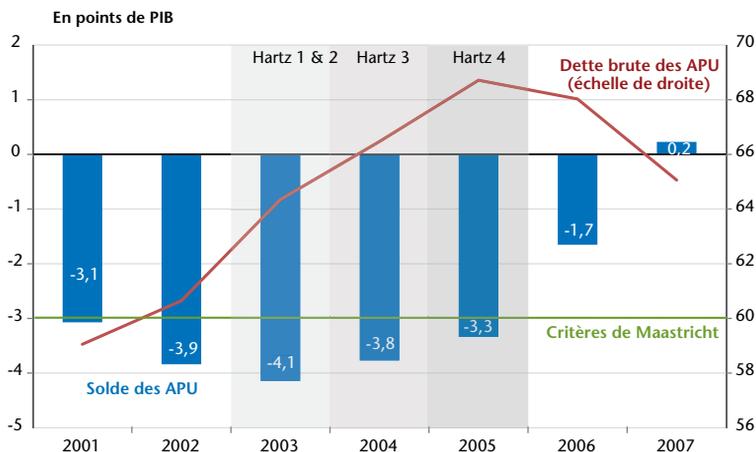
1. Ces réformes ont été menées dans un contexte de forte croissance mondiale : au cours des années 2003-2006, le monde connaissait une croissance moyenne de plus de 4,7 % chaque année (graphique 19. À titre de comparaison, la croissance a été inférieure à 3 % en 2014 et devrait rester proche de 3 % en 2015 ;
2. La situation budgétaire de l'économie allemande au début de la décennie 2000 n'était pas bonne : à partir de 2001, le déficit des administrations publiques (APU) allemandes dépassait la barre des 3 % et frôlait celle des 4 % en 2002, année précédant la mise en place de la première réforme Hartz. Dans le même temps, la dette publique dépassait pour la première fois le seuil des 60 % du PIB autorisé par le Traité de Maastricht. Malgré ces mauvaises performances budgétaires – la dette publique frôlant les 70 % en 2005 –, le gouvernement allemand n'a pas tenté « coûte que coûte » de respecter les engagements européens tant que les réformes n'étaient pas achevées. Ainsi, au cours de cette période, le gouvernement allemand a accompagné les réformes structurelles par une politique budgétaire accommodante.

Graphique 17. Croissance, taux de chômage et taux de pauvreté en Allemagne au moment des réformes



Source : OCDE, calculs de l'auteur.

Graphique 18. Situation des APU et politique budgétaire en Allemagne au moment des réformes



Ce contexte est très éloigné de celui d'aujourd'hui :

1. la croissance mondiale ne devrait pas dépasser les 3 % au cours des deux prochaines années ;
2. la Commission européenne demande à un grand nombre de pays européens de mettre en place de façon simultanée les mêmes réformes structurelles, ce qui, dans une zone euro très intégrée, limite leur efficacité (Blanchard et Leigh, 2013 ; Ducoudré et Heyer, 2014 ; Le Bayon *et al.*, 2014 ; OFCE, 2006) ;
3. la politique budgétaire, malgré l'assouplissement accordé sur les déficits publics, devrait rester restrictive, notamment en France et en Espagne (OFCE, 2014).

Si aujourd'hui la pression à l'amélioration de la compétitivité pour les pays du Sud est similaire à celle de l'Allemagne au début des années 2000, l'environnement extérieur est défavorable et la pression au désendettement public plus contraignante.

Sur ce dernier point, l'exemple allemand nous apprend qu'il est difficile de mener de front des réformes structurelles visant à accroître la compétitivité de ses entreprises et la poursuite de son désendettement public.

3. Aller plus loin : quatre propositions de réformes de la fiscalité des entreprises

En guise de prolongement, nous formulerons quatre propositions de réformes de la fiscalité des entreprises :

Proposition 1 : Une assiette de l'impôt plus large et des taux nominaux plus bas

Concernant l'impôt, il nous semble important de modifier la stratégie française assise sur le développement d'incitations qui débouche sur une vision trompeuse et peu attractive avec des taux nominaux d'imposition très élevés et une assiette particulièrement restreinte. À cet égard, le CICE ne déroge pas à la règle : avec des caractéristiques très voisines du Crédit d'Impôt-recherche (CIR), le CICE est considéré comme une dépense fiscale et non comme une baisse des PO. Une évolution vers le modèle allemand par exemple, combinant baisse de taux et augmentation de l'assiette assurant le même rendement aurait le mérite d'être plus lisible, plus juste et plus attractif. Cela permettrait de se conformer à *la Règle de Ramsey*, un principe fondamental de la théorie de la fiscalité, précisant que l'impôt idéal est « à taux faible, appliqué à une base fiscale large et peu élastique » (Benassy-Quéré *et al.*, 2009a).

Proposition 2 : Financer les prestations universelles par de l'impôt et non par des cotisations

La nature des prestations financées par les cotisations sociales est importante : lorsque celles-ci sont de nature contributive (retraite, chômage, accident du travail-maladie professionnelle), le financement par cotisations est justifié. En revanche, lorsqu'elles servent à financer des prestations universelles comme les prestations familiales (30 milliards d'euros) ou les dépenses de soins, le financement par l'impôt apparaît plus judicieux.

Cela reviendrait à prolonger et s'inspirer de la Loi de finances du 28 décembre 1990 qui a institué la Contribution Sociale Généralisée (CSG). Cet impôt a pour principal objectif de diversifier le mode de financement de la protection sociale qui reposait avant celui-ci essentiellement sur les cotisations sociales. Or la Sécurité sociale s'étant généralisée à tous les résidents en France, un tel financement était devenu contestable car il posait un problème d'efficacité et de justice du prélèvement qui ne pesait que sur les

revenus du travail et d'un manque de légitimité car seuls les salariés cotisaient. Par ailleurs, en alourdissant le coût du travail, il pesait sur la compétitivité des entreprises et sur les créations d'emplois. À la différence des cotisations sociales qui ne portent que sur les revenus d'activité, la CSG concerne, outre les revenus d'activité et de remplacement (allocations chômage, indemnités journalières), les revenus du patrimoine, les produits de placement ou les sommes engagées ou redistribuées par les jeux.

Une telle opération s'apparente à de la CSG sociale¹⁷ qui a pour but d'améliorer et rendre plus juste le financement de notre protection sociale. Elle doit se limiter aux cotisations familiales et maladie, s'effectuer sans compensation salariale et en période de croissance, afin de ne pas être utilisée comme une arme de déévaluation fiscale à chaque épisode de creux conjoncturel.

Proposition 3 : Basculer les cotisations employeurs sur les cotisations salariales

La distinction entre cotisations patronales et salariales n'est qu'administrative et n'a que peu de justification économique¹⁸ (Benassy-Quéré *et al.*, 2009b) et encore moins d'incidence pour le salarié ou l'entreprise : pour le salarié, seul compte le salaire net de cotisations alors que le coût du travail pour l'employeur correspond au salaire super brut, incorporant les cotisations salariales et employeurs. Dans ces conditions, et puisqu'elles sont de même nature et versées au titre de l'activité du salarié, il serait souhaitable de faire disparaître cette distinction, en fusionnant les cotisations patronales avec les cotisations salariales, hors chômage et accidents du travail, tout en garantissant le revenu du salarié : cela ne modifierait pas le degré de taxation total des revenus du travail (coin socialo-fiscal) mais rendrait le modèle de financement plus transparent, plus lisible, plus incitatif et permettrait d'éviter les confusions entre coût du travail, cotisations sociales et niveau des salaires¹⁹. Si la proposition 2 est réalisée, cela limiterait la proposition 3 aux seules cotisations vieillesse.

17. Pour plus de détails, le lecteur peut se référer à Sterdyniak (2012).

18. Lorsque l'offre de travail est peu sensible au salaire, l'ensemble des cotisations est supporté par les salariés sous la forme d'un salaire net plus bas. Inversement, lorsque c'est la demande de travail qui est peu élastique, ce sont les employeurs qui supportent l'ensemble des cotisations sous la forme d'un coût du travail plus élevé.

Proposition 4 : Aménager le CICE et le Pacte de responsabilité

L'analyse du CICE et du Pacte menée précédemment nous amène à proposer deux aménagements souhaitables :

1. Afin de limiter l'impact récessif sur la demande, il nous paraît nécessaire de sortir de la logique d'un financement *ex ante* du Pacte et lui préférer, au minimum, un financement *ex-post*. Les évaluations des baisses de cotisations indiquent que celles-ci sont financées pour plus de la moitié par le supplément de croissance qu'elles génèrent (Heyer, Plane et Timbeau, 2012 ; Heyer et Plane, 2012). Ce supplément de croissance induirait une baisse du multiplicateur budgétaire (Creel, Heyer et Plane, 2011 ; Blanchard et Leight, 2013). Ainsi, après la mise en place de la réforme sur la TVA (6 milliards d'euros), seuls 9 milliards d'euros – au lieu de 23 milliards – d'économie seraient suffisants pour financer les 29 milliards d'euros d'allègement de la fiscalité des entreprises assise sur les salaires. Cela permettrait de moins impacter le pouvoir d'achat des ménages et par là-même le carnet de commandes des entreprises.
2. L'objectif du Pacte de responsabilité est double : créer un maximum d'emplois et accroître la compétitivité des entreprises. Or, pour être efficace, un même instrument ne peut avoir qu'un seul objectif (*règle de Tinbergen*). Si l'objectif est la création d'emplois, alors il aurait fallu cibler l'intégralité des aides sur les bas salaires : en effet la baisse du coût relatif du travail par rapport au capital conduit à une nouvelle combinaison des facteurs de production favorables à l'emploi. Comme l'ont montré un certain nombre de travaux empiriques, l'élasticité de l'emploi à son coût est d'autant plus forte que ce dispositif est ciblé sur les bas salaires (Cheron *et al.*, 2008 ; Cahuc et Carcillo, 2012 ; Nouveau et Ourliac, 2012). Dans ces conditions, l'effet sur l'emploi sera plus important et favorable à l'emploi non-qualifié. En revanche, si l'objectif est de renforcer la compétitivité des entreprises, alors un ciblage des aides sur les salaires aux alentours de 3

19. Cela permettrait par ailleurs d'éviter l'erreur de penser qu'une partie des charges est payée par le salarié et une autre par l'employeur. En considérant la « protection sociale comme un élément du salaire » (Friot, 1998), cela permettrait de sortir du débat sur les charges en transformant toutes revendications de baisse du coût du travail en demande explicite de baisse du salaire.

SMIC pourrait être préférable car elles favorisent les entreprises industrielles soumises à la concurrence et permettent de créer des emplois qualifiés. Cependant un tel ciblage peut perdre une partie de son efficacité en favorisant des secteurs non exposés à la concurrence et induire une hausse des salaires dans un marché du travail des salariés qualifiés proche du plein emploi (Guggemos et Vidalenc, 2014)²⁰. Le fait de ne pas avoir choisi limitera l'efficacité de cette mesure.

Afin d'éviter ces écueils, il serait alors souhaitable :

- de concentrer les 9 milliards d'euros de baisse de cotisations sociales du Pacte de responsabilité sur les bas salaires uniquement de manière à maximiser les créations d'emplois à court terme ;
- et si la proposition 1 n'est pas retenue, il serait alors préférable d'assoir le CICE non plus sur la masse salariale mais, à l'image du CIR, sur une liste de dépenses liées à la compétitivité comme l'innovation et la R&D, la protection des brevets et certificats, la formation, la transition écologique ou encore les pôles de compétitivité. Cela permettrait de cibler davantage les aides aux secteurs exposés et aux entreprises innovantes et de favoriser ainsi la compétitivité de l'économie française.

Enfin, même si après amendements, le CICE et le Pacte de responsabilité peuvent être bénéfiques aux entreprises et à l'économie française à court terme, ils ne doivent pas retarder la remise à plat de la fiscalité qui s'impose (propositions 1 à 3) afin de créer des conditions optimales pour produire, investir et innover en France.

Références

Antonin C., F. de Liège et V. Touzé, 2014, « Évolution de la fiscalité en Europe entre 2000 et 2012 : quelques éléments d'analyse », *Note de l'OFCE*, 44, juillet.

20. D'après l'enquête emploi 2013 de l'INSEE, pour les professions qui gagnent en moyenne plus de 13 euros par heure de travail, le taux de chômage est inférieur à 5 %. Par ailleurs pour les bac +2, le taux de chômage est inférieur à 6 %.

- Bellak C., M. Leibrecht et J. Damijian, 2009, « Infrastructure endowment and corporate income taxes as determinants of foreign direct investment in Central and Eastern European countries », *The World Economy*, 267-290.
- Bénassy-Quéré A., E. Bretin, A. Lahrèche-Révil, T Madiès et T. Mayer, 2003, « La compétitivité fiscale », in *Compétitivité, Rapport du Conseil d'Analyse Économique*, La Documentation Française.
- Bénassy-Quéré A, N Gobalraja et A. Trannoy, 2007, « Tax and public input competition », *Economic Policy*, 22 (50) : 385-430.
- Bénassy-Quéré A., M Carré-Tallon et M. Crozet, 2009a, « Une fiscalité compétitive dans un monde concurrentiel », *Rapport pour le Conseil des Prélèvements Obligatoires*.
- Bénassy-Quéré A., B. Coeuré, P. Jacquet et J. Pisani-Ferry, 2009b, *Politique économique*, De Boeck, 2^e édition.
- Besson É., 2007, *TVA sociale*, Rapport du Secrétariat d'État Chargé de la Prospective et de l'Évaluation des Politiques Publiques, septembre.
- Blanchard O. et D. Leigh, 2013, « Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers », *IMF Working Paper*, janvier.
- Bretin E., S. Guimbert et T. Madiès, 2002, « La concurrence fiscale sur le bénéfice des entreprises : théories et pratiques », *Économie et Prévision*.
- Cahuc P. et S. Carcillo, 2012, « Les conséquences des allègements généraux de cotisations patronales sur les bas salaires », *Revue Française d'Économie*, 27 : 19-61.
- Chéron A., J.-O. Hairault, F. Langot, 2008, A quantitative evaluation of payroll tax subsidies for low-wage workers: An equilibrium search approach », *Journal of Public Economics*, 92 : 817-843.
- Creel J., É. Heyer et M. Plane, 2011, « Petit précis de politique budgétaire par tous les temps : les multiplicateurs budgétaires au cours du cycle », *Revue de l'OFCE*, 116, janvier.
- Devereux M. P., 2007, « Developments in the Taxation of Corporate Profit in the OECD since 1965: Rates, Bases and Revenues », *Oxford University Centre for Business Taxation, Working Papers*, 07/04.
- Ducoudré B. et É. Heyer, 2014, « Baisse de l'euro et désinflation compétitive : quel pays en profitera le plus ? », *Revue de l'OFCE*, 136, octobre.
- Dugos P., 2009, *L'imposition des bénéficiaires des entreprises*, rapport pour le Conseil des prélèvements obligatoires, avril.
- Dustmann C., B. Fitzenberger, U. Schönberg et A. Spitz-Oener, 2014, « From Sick Man of Europe to Economic Superstar: Germany's Resurgent Economy », *Journal of Economic Perspectives*, 28(1): 167-88.

- Esping-Andersen Gösta (ed.), 1996, *After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy*, In *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, London: Sage.
- Eudeline J.-F., G. Sklénard et A. Zakhartchouk, 2012, « L'industrie manufacturière en France depuis 2008 : quelles ruptures ? », *Note de conjoncture de l'INSEE*, décembre.
- Fontagné L. et G. Gaulier, 2008, *Performances à l'exportation de la France et de l'Allemagne*, Rapport du CAE, 81.
- Friot B., 1998, *Puissances du salariat, emploi et protection sociale à la française*, Paris, La Dispute.
- de Grauwe P. et Y. Ji, 2013, « Are Germans really poorer than Spaniards, Italians and Greeks? », *Vox*, avril.
- Guggemos F. et J. Vidalenc, 2014, « Une photographie du marché du travail en 2013 », *Insee Première*, 1516, septembre.
- Haut Conseil du financement de la protection sociale, 2014, *Point d'étape sur les évolutions du financement de la protection sociale*, mars.
- Heyer É., 2012, « Le chômage augmente en France, la pauvreté en Allemagne », *Blog de l'OFCE*, novembre.
- Heyer É. et M. Plane, 2012, « Impact sur l'emploi des allègements de cotisations patronales sur les bas salaires : l'apport des modèles macroéconomiques », *Revue de l'OFCE*, 126.
- Heyer É., M. Plane et X. Timbeau, 2012, « Impact économique de la « quasi-TVA sociale » : simulations macroéconomiques et effets sectoriels », *Revue de l'OFCE*, 122.
- Houdebine M., 2014, *Le poids de la fiscalité sur les entreprises en France*, Assises de la fiscalité des entreprises, février.
- INSEE, 2014, « Les freins se desserrent un peu », *Note de conjoncture de l'INSEE*, décembre
- Le Bayon S., M. Plane, C. Riffart et R. Sampognaro, 2014, « La dévaluation par les salaires dans la zone euro : un ajustement perdant-perdant », *Revue de l'OFCE*, 136, octobre.
- Nouveau C. et B. Ourliac, 2012, « Les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires en France de 1993 à 2009 », *Documents d'Études DARES*, 169, février.
- OCDE, 2013, *The 2012 Labour market reform in Spain : a preliminary assessment*, décembre.
- OFCE, 2006, « Le coût d'outre-Rhin », *Revue de l'OFCE*, 97.
- OFCE, 2013, « Le commencement de la déflation », *Revue de l'OFCE*, 129.
- OFCE, 2014, « Le piège de la déflation », *Revue de l'OFCE*, 136.

- Plane M., 2012, « Évaluation de l'impact économique du Crédit d'Impôt pour la Compétitivité et l'Emploi (CICE) », *Revue de l'OFCE*, 126.
- Plane M., 2014, « Austérité et pouvoir d'achat en France », *Blog de l'OFCE*, décembre.
- Rapport de la Commission permanente de concertation pour l'industrie (CPCI), Édition 2008.
- Gallois L., 2012, *Pacte pour la compétitivité de l'industrie française*, Rapport au Premier ministre, Documentation française.
- Raspiller S., 2005, « La concurrence fiscale : principaux enseignements de l'analyse économique », *Document de travail de la Direction des Études et Synthèses Économiques*, G 2005/07, INSEE.
- Saint-Étienne C. et J. Le Cacheux, 2005, *Croissance équitable et concurrence fiscale*, Rapport du Conseil d'Analyse Économique, 56, Documentation française.
- Sterdyniak H., 2012, « Compétitivité, le choc illusoire... Faut-il réformer le financement de la protection sociale ? », *Note de l'OFCE*, 24, octobre.
- Trannoy A. et L. Simula, 2009, *Incidence fiscale des impôts payés par les entreprises : ce que l'on sait, ce que l'on ne sait pas et ce que l'on ne saura jamais*, Rapport pour le Conseil des Prélèvements Obligatoires, mai.

ANNEXE : La décomposition des prélèvements obligatoires par pays

Tableau A1. Décomposition des PO pour la France

En point de PIB

	2012	2013
Impôts sur le revenu, les bénéfices et les gains en capital	10,4	10,9
Cotisations de sécurité sociale	16,5	16,7
Impôts sur les salaires ou la main-d'œuvre	1,4	1,6
Impôts sur le patrimoine	3,8	3,8
Impôts sur les biens et services	10,8	10,8
Autres impôts	1,2	1,2
PO Total (I+C)	44,0	45,0
Impôts (I)	27,5	28,3
Entreprises (A=A1+A2)	5,0	5,2
Impôt sur les bénéfices (A1)	2,5	2,6
Impôt sur la production (A2)	2,5	2,6
Cotisations (C)	16,5	16,7
Entreprises (B)	9,1	9,2
PO entreprises (A+B)	14,1	14,4

Sources : Statistiques fiscales de l'OCDE, comptabilité nationale, calculs de l'auteur.

Tableau A2. Décomposition des PO pour l'Allemagne

En point de PIB

	2012	2013
Impôts sur le revenu, les bénéfices et les gains en capital	11,1	11,4
Cotisations de sécurité sociale	14,0	14,0
Impôts sur les salaires ou la main-d'œuvre	0,0	0,0
Impôts sur le patrimoine	0,9	0,9
Impôts sur les biens et services	10,4	10,2
Autres impôts	0,2	0,2
PO Total (I+C)	36,5	36,7
Impôts (I)	22,5	22,7
Entreprises (A=A1+A2)	3,0	3,0
Impôt sur les bénéfices (A1)	1,8	1,8
Impôt sur la production (A2)	1,2	1,2
Cotisations (C)	14,0	14,0
Entreprises (B)	5,6	5,7
PO entreprises (A+B)	8,6	8,7

Sources : Statistiques fiscales de l'OCDE, comptabilité nationale, calculs de l'auteur.

Tableau A3. Décomposition des PO pour l'Italie

En point de PIB

	2012	2013
Impôts sur le revenu, les bénéfices et les gains en capital	14,0	14,2
Cotisations de sécurité sociale	13,0	13,0
Impôts sur les salaires ou la main-d'œuvre	0,0	0,0
Impôts sur le patrimoine	2,7	2,7
Impôts sur les biens et services	10,9	10,6
Autres impôts	2,2	2,1
PO Total (I+C)	42,7	42,6
Impôts (I)	29,7	29,6
Entreprises (A=A1+A2)	4,8	4,9
<i>Impôt sur les bénéfices (A1)</i>	2,8	3,0
<i>Impôt sur la production (A2)</i>	2,0	2,0
Cotisations (C)	13,0	13,0
Entreprises (B)	8,2	8,2
PO entreprises (A+B)	13,0	13,1

Sources : Statistiques fiscales de l'OCDE, comptabilité nationale, calculs de l'auteur.

Tableau A4. Décomposition des PO pour l'Espagne

En point de PIB

	2012	2013
Impôts sur le revenu, les bénéfices et les gains en capital	9,6	9,6
Cotisations de sécurité sociale	11,5	11,3
Impôts sur les salaires ou la main-d'œuvre	0,0	0,0
Impôts sur le patrimoine	2,0	2,1
Impôts sur les biens et services	8,6	9,1
Autres impôts	0,5	0,4
PO Total (I+C)	32,1	32,6
Impôts (I)	20,6	21,3
Entreprises (A=A1+A2)	4,1	4,0
<i>Impôt sur les bénéfices (A1)</i>	2,0	2,0
<i>Impôt sur la production (A2)</i>	2,1	2,0
Cotisations (C)	11,5	11,3
Entreprises (B)	6,7	6,5
PO entreprises (A+B)	10,9	10,6

Sources : Statistiques fiscales de l'OCDE, comptabilité nationale, calculs de l'auteur.

Tableau A5. Décomposition des PO pour les Pays-Bas

En point de PIB

	2012	2013
Impôts sur le revenu, les bénéfices et les gains en capital	9,2	—
Cotisations de sécurité sociale	14,9	—
Impôts sur les salaires ou la main-d'œuvre	0,0	—
Impôts sur le patrimoine	1,1	—
Impôts sur les biens et services	10,6	—
Autres impôts	0,4	—
PO Total (I+C)	36,3	—
Impôts (I)	21,4	—
Entreprises (A=A1+A2)	3,1	—
<i>Impôt sur les bénéfices (A1)</i>	1,8	—
<i>Impôt sur la production (A2)</i>	1,3	—
Cotisations (C)	14,9	—
Entreprises (B)	5,1	—
PO entreprises (A+B)	8,2	—

Sources : Statistiques fiscales de l'OCDE, comptabilité nationale, calculs de l'auteur.

Tableau A6. Décomposition des PO pour la Suède

En point de PIB

	2012	2013
Impôts sur le revenu, les bénéfices et les gains en capital	14,5	14,8
Cotisations de sécurité sociale	10,0	9,8
Impôts sur les salaires ou la main-d'œuvre	4,3	4,6
Impôts sur le patrimoine	1,0	1,1
Impôts sur les biens et services	12,3	12,3
Autres impôts	0,0	0,2
PO Total (I+C)	42,2	42,8
Impôts (I)	32,2	33,0
Entreprises (A=A1+A2)	6,9	7,2
<i>Impôt sur les bénéfices (A1)</i>	2,6	2,6
<i>Impôt sur la production (A2)</i>	4,3	4,6
Cotisations (C)	10,0	9,8
Entreprises (B)	6,1	6,0
PO entreprises (A+B)	13,0	13,2

Sources : Statistiques fiscales de l'OCDE, comptabilité nationale, calculs de l'auteur.

Tableau A7. Décomposition des PO pour le Danemark

En point de PIB

	2012	2013
Impôts sur le revenu, les bénéfices et les gains en capital	29,2	30,7
Cotisations de sécurité sociale	0,9	0,8
Impôts sur les salaires ou la main-d'œuvre	0,3	0,3
Impôts sur le patrimoine	1,8	1,8
Impôts sur les biens et services	14,8	14,8
Autres impôts	0,2	0,2
PO Total (I+C)	47,2	48,6
Impôts (I)	46,3	47,8
Entreprises (A=A1+A2)	3,3	3,6
<i>Impôt sur les bénéfices (A1)</i>	3,0	3,3
<i>Impôt sur la production (A2)</i>	0,3	0,3
Cotisations (C)	0,9	0,8
Entreprises (B)	0,1	0,1
PO entreprises (A+B)	3,4	3,7

Sources : Statistiques fiscales de l'OCDE, comptabilité nationale, calculs de l'auteur.

Tableau A8. Décomposition des PO pour le Royaume-Uni

En point de PIB

	2012	2013
Impôts sur le revenu, les bénéfices et les gains en capital	11,8	11,7
Cotisations de sécurité sociale	6,3	6,2
Impôts sur les salaires ou la main-d'œuvre	0,0	0,0
Impôts sur le patrimoine	3,9	4,1
Impôts sur les biens et services	10,9	10,9
Autres impôts	0,2	0,0
PO Total (I+C)	33,0	32,9
Impôts (I)	26,7	26,7
Entreprises (A=A1+A2)	3,8	3,7
<i>Impôt sur les bénéfices (A1)</i>	2,7	2,5
<i>Impôt sur la production (A2)</i>	1,2	1,1
Cotisations (C)	6,3	6,2
Entreprises (B)	3,6	3,5
PO entreprises (A+B)	7,4	7,2

Sources : Statistiques fiscales de l'OCDE, comptabilité nationale, calculs de l'auteur.

Tableau A9. Décomposition des PO pour les États-Unis

En point de PIB

	2012	2013
Impôts sur le revenu, les bénéfices et les gains en capital	11,7	12,1
Cotisations de sécurité sociale	5,5	6,1
Impôts sur les salaires ou la main-d'œuvre	0,0	0,0
Impôts sur le patrimoine	2,9	2,8
Impôts sur les biens et services	4,4	4,3
Autres impôts	0,0	0,0
PO Total (I+C)	24,4	25,4
Impôts (I)	18,9	19,3
Entreprises (A = A1+A2)	3,9	3,7
<i>Impôt sur les bénéfices (A1)</i>	2,5	2,3
<i>Impôt sur la production (A2)</i>	1,4	1,4
Cotisations (C)	5,5	6,1
Entreprises (B)	2,9	2,9
PO entreprises (A+B)	6,8	6,6

Sources : Statistiques fiscales de l'OCDE, comptabilité nationale, calculs de l'auteur.

Tableau A10. Décomposition des PO pour le Japon

En point de PIB

	2012	2013
Impôts sur le revenu, les bénéfices et les gains en capital	9,2	—
Cotisations de sécurité sociale	12,3	—
Impôts sur les salaires ou la main-d'œuvre	0,0	—
Impôts sur le patrimoine	2,7	—
Impôts sur les biens et services	5,3	—
Autres impôts	0,1	—
PO Total (I+C)	29,5	—
Impôts (I)	17,2	—
Entreprises (A = A1+A2)	3,8	—
<i>Impôt sur les bénéfices (A1)</i>	3,7	—
<i>Impôt sur la production (A2)</i>	0,1	—
Cotisations (C)	12,3	—
Entreprises (B)	4,9	—
PO entreprises (A+B)	8,7	—

Sources : Statistiques fiscales de l'OCDE, comptabilité nationale, calculs de l'auteur.

FISCALITÉ ET TRANSITION ÉCOLOGIQUE

- La fiscalité environnementale en France peut-elle devenir réellement écologique ? État des lieux et conditions d'acceptabilité 131**
Mireille Chiroleu-Assouline
- La taxe-carbone : une idée toujours d'avenir si... 167**
Jean-Charles Hourcade

LA FISCALITÉ ENVIRONNEMENTALE EN FRANCE PEUT-ELLE DEVENIR RÉELLEMENT ÉCOLOGIQUE ? ÉTAT DES LIEUX ET CONDITIONS D'ACCEPTABILITÉ

Mireille Chiroleu-Assouline

*Paris School of Economics
Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
INRA-UMR Économie Publique*

Actuellement, la fiscalité environnementale française répond moins à une finalité écologique qu'à un objectif plus traditionnel de fiscalité de rendement. Les signes manifestes de cette inadéquation sont la très grande part prise par la fiscalité de l'énergie et le faible niveau de la plupart des taux de taxe, qui souvent ne frappent qu'implicitement les produits polluants. Réformer la fiscalité française supposerait de la « verdir » dans son ensemble en appliquant des taux de taxes en relation avec les dommages marginaux. La réussite de la réforme et son acceptation par les contribuables sont conditionnées par le mécanisme de redistribution associé, les efforts de pédagogie et d'information, la transparence mais aussi, paradoxalement, par l'audace des mesures prises.

Mots clés : fiscalité, écotaxe, contribution climat-énergie, double dividende, progressivité de l'impôt.

En septembre 2012 s'est tenue à Paris la première Conférence environnementale pour la transition écologique¹, ouverte par le président François Hollande qui y a affiché l'objectif de faire de la France la nation de l'excellence environnementale. Il s'agit de réduire la pression sur les ressources naturelles épuisables (eau, matières premières, énergies fossiles), de réduire les atteintes à la

1. Cette conférence s'est depuis tenue chaque année, définissant une nouvelle feuille de route pour la transition écologique. En 2014, la fiscalité environnementale ne faisait pas partie des thèmes explicitement abordés.

nature, de lutter contre les activités polluantes et le changement climatique. L'une des composantes incontournables de la transition écologique est ainsi la transition énergétique, autrement dit le passage d'une société fondée sur la consommation abondante d'énergies fossiles à une société plus sobre en énergie et faiblement carbonée, grâce en particulier au développement des énergies renouvelables.

La fiscalité écologique pourrait être l'un des éléments essentiels des politiques mises en œuvre pour réaliser ces objectifs. Elle figurait en effet parmi les instruments de financement mis en avant par la Feuille de route 2012 pour la transition écologique. Un comité pour la fiscalité écologique a d'ailleurs été créé en décembre 2012², avec pour ambition de constituer un dispositif permanent de concertation et d'évaluation de la fiscalité écologique, et pour mission de formuler un avis sur les mesures fiscales écologiques proposées par le gouvernement et de faire des propositions en la matière.

Où en est-on, début 2015, dans ce domaine de la fiscalité écologique ? L'objectif de cet article est d'établir un état des lieux de la mise en place d'une fiscalité écologique cohérente et efficace en France ainsi que d'éclairer les raisons des difficultés rencontrées et les conditions de son acceptation par les différents acteurs de la vie économique. La première partie reviendra sur la définition de la fiscalité écologique, qui suggère de procéder à une distinction sémantique quant à l'appellation écologique ou environnementale de ce type de fiscalité. Dans un deuxième temps, nous montrerons que la situation actuelle de la France en termes de fiscalité environnementale est loin de répondre aux objectifs affichés. Ceci nous amènera à énoncer dans la troisième partie des conditions nécessaires pour la mise en place d'une fiscalité écologique à la fois efficace et acceptable socialement.

1. Fiscalité environnementale ou écologique ?

Selon une définition commune aux différents instituts de statistiques ou d'étude, français et européens (CGDD, Eurostat, OCDE), la *fiscalité environnementale* recouvre d'une part toutes les taxes

2. Il a rendu un rapport d'étape en juillet 2013 et publié plusieurs avis. De tels comités ont été créés dans d'autres pays comme le Portugal ou le Canada (Withana *et al.*, 2014).

portant sur des produits ou des actifs ayant des effets nuisant à la qualité de l'environnement, comme les taxes liées à la consommation d'énergie, les taxes sur les véhicules, la taxation des pollutions et des déchets, la taxation de la consommation d'eau ; et d'autre part les dépenses fiscales favorisant le développement durable (dispositions législatives ou réglementaires dont la mise en œuvre entraîne pour l'État une perte de recettes par rapport à ce qui serait résulté de l'application des principes généraux du droit fiscal français) comme les exonérations ou crédits d'impôt. Le dispositif de bonus-malus mis en place pour l'immatriculation des véhicules automobiles neufs est une combinaison de taxe-subsidiation qui fait partie de cet ensemble. La fiscalité environnementale est donc fondamentalement définie par son assiette et non par le mode d'utilisation de ses recettes, ni par l'intention ayant présidé à sa mise en place.

En 2012, les recettes fiscales environnementales se sont élevées pour la France à 37,2 milliards d'euros, soit 1,83 % du PIB et 4,08 % du total des prélèvements obligatoires (d'après Eurostat).

Il est d'ailleurs intéressant de rapporter le montant des recettes fiscales environnementales au montant des dépenses de protection de l'environnement, définies comme « *l'effort financier entrepris par les différentes composantes de la société – administrations publiques, entreprises privées et ménages – pour prévenir, réduire ou supprimer les dégradations causées à l'environnement* » (CGDD, 2014a). Or celles-ci s'élèvent au total à 47,5 milliards d'euros en 2012, soit 2,27 % du PIB, tous financeurs confondus. Les administrations publiques financent 31,8 % de ces dépenses, ce qui correspond à 15,1 milliards d'euros. Il est donc clair que les recettes fiscales environnementales ne financent pas ces dépenses spécifiques mais qu'elles abondent le budget de l'État conformément à la règle de finances publiques de non affectation des recettes fiscales³.

À cette définition de la fiscalité environnementale par l'assiette se superpose une définition par la finalité assignée par la théorie économique à la *fiscalité écologique*. En effet, l'objectif d'une fiscalité écologique est d'internaliser les externalités, le plus souvent

3. Comme toute règle, celle-ci admet des exceptions : par exemple, une hausse de 2 centimes de la TIC sur le gazole a été votée en octobre 2014 pour financer l'Agence de financement des infrastructures de transport (Atfit) en compensation de l'abandon de l'écotaxe poids-lourds.

négatives. Selon le principe de la taxation pigouvienne (Pigou, 1920), les émissions polluantes doivent être taxées à un taux unitaire égal au dommage marginal qu'elles provoquent. De la sorte, conformément au principe pollueur-payeur, les agents privés à la source de l'externalité subissent, en sus de leur coût privé de production du bien qui provoque la pollution, le coût externe imposé aux victimes de la pollution. Ceci les amène à prendre leurs décisions en fonction du coût social total de la pollution, internalisant ainsi le coût externe⁴. C'est ce mécanisme qui est couramment dénommé *signal-prix* : en effet, l'augmentation du prix du bien polluant due à la taxe provoque une hausse de son prix relatif par rapport à d'autres biens, en particulier moins polluants. Ce signal incite alors les acheteurs, consommateurs ou industriels, à remplacer des produits polluants par d'autres non polluants, ou à adopter des technologies moins polluantes. Un signal-prix stable et pérenne stimule également l'innovation en poussant les industriels à chercher des solutions moins polluantes pour réduire leurs coûts de production ou à proposer des produits moins polluants pour profiter des opportunités de marché ainsi ouvertes par la régulation environnementale. Modifiant ainsi les prix relatifs, toute taxe écologique est par nature distordante – à l'instar de toute taxe indirecte – mais cette distorsion est souhaitée dans la mesure où elle vient corriger une défaillance de marché. En effet, la fiscalité écologique se justifie par sa nature incitative (Chiroleu-Assouline, 2011).

Comme on le voit, la fiscalité écologique est *a priori* environnementale et il serait cohérent que la fiscalité environnementale soit écologique. Or l'examen de la situation en France montre que c'est encore loin d'être le cas, même si, dans la pratique, les deux termes sont employés indifféremment. La fiscalité est si sophistiquée que la distinction sémantique introduite ici ne doit pas être réduite à la distinction entre impôt de rendement et impôt incitatif, ni à une différence entre une définition selon l'assiette et une définition selon les taux.

La Feuille de route pour la transition écologique adoptée en 2012 reconnaissait le rôle d'incitation de comportements vertueux et de dissuasion de comportements néfastes que la fiscalité écologique est à même de jouer pour réduire les émissions de gaz à effet

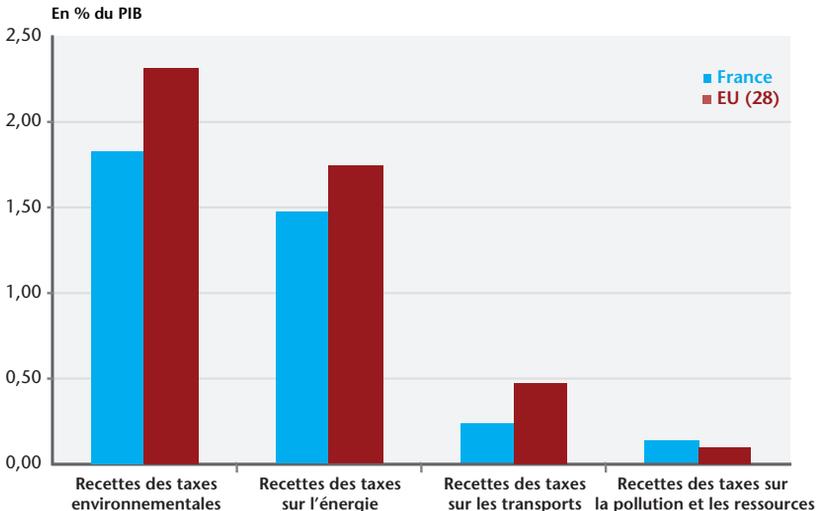
4. Voir Baumol et Oates (1988) ou Beaumais et Chiroleu-Assouline (2002).

de serre, les pollutions diverses et l'utilisation des ressources naturelles. Elle établissait en outre le constat que « *des instruments fiscaux existent dans notre pays mais demeurent incomplets ou perfectibles* » et que « *de fait, la mise en place d'une fiscalité environnementale reste largement inaboutie en France* ». En définissant des voies de réforme, le gouvernement y affichait l'objectif « *de faire converger notre pays vers la moyenne de l'Union européenne* », tout en mettant au centre de l'analyse le rôle de signal-prix et les arbitrages à effectuer pour tenir compte des problèmes de compétitivité, de redistribution et de précarité. En insistant sur la nécessité de ne pas la considérer comme une source de rendement pour les finances publiques, le document n'assigne qu'une place secondaire à la fiscalité écologique parmi les différents instruments de financement possibles pour la transition écologique. Tous les grands principes figurent dans cette feuille de route : réformer la fiscalité écologique, utiliser son effet-signal plutôt que son potentiel d'instrument de financement, rapprocher taux de taxation des dommages marginaux, etc. La stratégie affichée dès lors par le gouvernement est celle d'une réforme d'ampleur du système français de prélèvements obligatoires qui, néanmoins, fin 2014, n'a pas encore été mise en œuvre.

2. La fiscalité environnementale en France aujourd'hui

Le système fiscal français accorde une place peu significative à la fiscalité environnementale : à un niveau de 1,83 % du PIB en 2012, le poids des recettes fiscales environnementales est faible et il est loin d'augmenter conformément aux objectifs affichés puisque, depuis 2001, il est même en légère diminution (Eurostat). Il place la France à la 24^e place parmi les 28 pays de l'Union européenne, pour l'ensemble des recettes comme pour celles tirées des taxes sur l'énergie qui en constituent la plus grande part (80 %, soit 1,47 % du PIB). Les recettes fiscales dues aux taxes sur les transports et à celles sur la pollution et les ressources représentent respectivement 0,24 % du PIB (23^e place/UE28) et 0,13 % du PIB (11^e /UE28). Le graphique 1 met en évidence le faible poids de ces recettes fiscales par rapport au PIB en comparaison avec la moyenne des pays de l'Union européenne à 28.

Graphique 1. Poids des recettes fiscales environnementales, en 2012



Source : EUROSTAT : <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=ten00065&plugin=1>

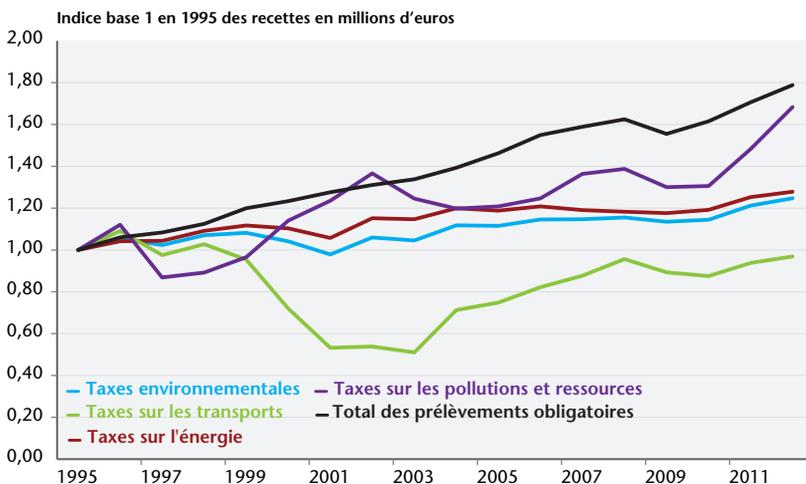
Il est important de souligner qu'en 2012, le verdissement du système fiscal français n'était pas engagé puisqu'au contraire les recettes des taxes environnementales ont progressé beaucoup moins vite que l'ensemble des prélèvements obligatoires depuis 1995 (graphique 2), leur part dans les prélèvements obligatoires décrochant ainsi encore davantage que leur poids mesuré par rapport au PIB et continûment, de 5,82 % en 1995 à 4,08 % en 2012 (Eurostat).

De même la fiscalité écologique ne tient pas une place marquante dans le financement de la transition écologique comme en témoigne le suivi de la mise en œuvre de la Feuille de route 2012 pour la transition écologique du ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDD, octobre 2014). Ce document renvoie aux travaux du CFE pour tout ce qui touche à la fiscalité⁵

5. Le CFE n'a plus été réuni depuis février 2014, et son président, Christian de Perthuis, a démissionné en octobre 2014, « *découragé* » et sous « *l'impression que j'ai est que le verdissement de la fiscalité n'est pas une priorité gouvernementale* » (Le Monde, 13/10/2014). Début février 2015, le comité a été rebaptisé Comité pour l'économie verte et a vu ses missions redéfinies et élargies. Il est maintenant chargé de la réflexion sur les « *mécanismes de marché tels que les permis, les quotas, les certificats* » ainsi que sur les « *outils de mobilisation des financements, notamment privés, au bénéfice de la transition écologique et énergétique* ». Cette évolution illustre clairement la dilution de l'intérêt porté à la fiscalité écologique dans la perspective plus large de trouver des modes de financement de la croissance verte.

tandis que le chapitre consacré au financement de la transition ne mentionne que le renforcement de la dimension développement durable de l'AFD et des règles de passation des marchés publics.

Graphique 2. Évolution du total des prélèvements obligatoires et des recettes fiscales environnementales



Source : EUROSTAT : http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/dataset?p_product_code=ENV_AC_TAX (dernière mise à jour : 25/11/2014).

La fiscalité environnementale comprend également les dépenses fiscales favorables à l'environnement, comme le crédit d'impôt au développement durable, ou d'autres subventions. Pour l'année 2011, les mesures de ce type étaient au nombre de 29 dans le système fiscal français pour un total d'environ 2,6 milliards d'euros, mais avec des montants très divers et souvent anecdotiques (CGDD, 2013), le crédit d'impôt développement durable représentant 1,95 milliard d'euros, soit dix fois plus que l'exonération de la taxe intérieure de consommation sur les biocarburants, la deuxième dépense par ordre d'importance (cf tableau 1).

Ces dépenses fiscales sont susceptibles de modifications plus rapides et d'ailleurs souvent moins conflictuelles que les recettes. Par exemple, le texte de la loi « sur la transition énergétique pour une croissance verte », annoncée depuis 2012 et votée début 2015, ajoute un nouvel allègement fiscal de 30 % pour les travaux de rénovation énergétique engagés entre le 1^{er} septembre 2014 et le 31 décembre 2015, pour tenter d'atteindre l'objectif d'un million de

logements thermiquement isolés par un fixé lors de la campagne présidentielle de 2012. Un chèque énergie est également mis en place pour les ménages modestes, pour remplacer à terme les tarifs sociaux existants sur le gaz et l'électricité, et pour contribuer à financer des travaux de rénovation thermique.

Tableau 1. Principales dépenses fiscales favorables à l'environnement

Impôt	Mesure	Bénéficiaires	Chiffrage 2011 (M€)	Année de création
IR	Crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable (CIDD)	M	1950	1999
TICPE	Exonération plafonnée de taxe intérieure de consommation pour les biocarburants	E	196	1995
ISF	Exonérations partielle des bois et forêts et des parts d'intérêts détenues dans un groupement forestier, des biens ruraux loués par bail à long terme et des parts de GFA	M	52	1981
TFPB	Dégrèvements sur la cotisation de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les organismes HLM et les SEM à raison des travaux d'énergie (égal au quart des dépenses)	E	50	2005
IS	Éco prêt à taux zéro (identifié comme crédit d'impôt IS aux établissements de crédit)	M	50	2008
TICPE	Taux réduit de taxe intérieure de consommation sur le GPL	M+E	41	2007
IR-IS	Crédit d'impôt en faveur des entreprises agricoles utilisant le mode de production biologique	E	33	2006
TVA	Taux de 5,5 % pour la fourniture par réseaux d'énergie d'origine renouvelable	E	25	2006

Source : CGDD (2013), La fiscalité environnementale en France - États des lieux.

Le bonus-malus écologique mis en place en 2008 à la suite du *Grenelle de l'environnement* a un statut particulier : le barème du bonus versé aux acquéreurs d'un véhicule neuf émettant peu de CO₂ est d'ordre réglementaire tandis que celui du malus relève de la Loi de finances puisqu'il prend la forme d'une taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation (carte grise), pour l'achat d'un véhicule émettant beaucoup de CO₂. Le dispositif devait être équilibré financièrement mais dans la mesure où le barème influence fortement à la fois la demande et l'offre sur le marché des véhicules neufs, il est assez difficile de prévoir avec une précision suffisante ses recettes et dépenses. Structurellement déficitaire depuis 2008 où le différentiel à la charge de l'État (entre les bonus versés et les malus encaissés) était de +617 millions d'euros,

il a été bénéficiaire en 2012, à la suite d'un durcissement du barème, pour atteindre -102 millions d'euros, puis de nouveau +100 millions d'euros en 2013. En cas de déficit du dispositif, celui-ci apparaît dans le compte de dépense de protection de la qualité de l'air du point de vue monétaire (CGDD, 2014a).

2.1. Une fiscalité dévoyée par la recherche du rendement plutôt que des incitations

Au-delà de la constatation de cette faible place, force est de constater que, comme le souligne le Rapport d'étape du Comité pour la fiscalité écologique (CFE, 2013), la structure du système fiscal français reflète plus une logique de rendement fiscal que d'incitations écologiques. Il a en effet été constitué par additions et modifications successives d'impôts initialement mis en place comme des impôts de rendement, même s'ils sont aujourd'hui considérés comme supports de la fiscalité écologique.

Le premier signe du dévoiement de la fiscalité environnementale actuelle est que les quatre cinquièmes des recettes fiscales concernées proviennent des taxes sur l'énergie, la TICPE (Taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques, ex TIPP) rapportant à elle seule les deux tiers du produit.

D'un autre côté, les taxes à visée explicitement écologique que sont la TGAP (Taxe générale sur les activités polluantes) ou les taxes sur la pollution et les prélèvements de l'eau ne procurent que 6 % du rendement total des taxes environnementales, soit 0,1 % du PIB ! La TGAP a pourtant un champ d'application très large puisqu'elle résulte du regroupement en 1999 de cinq taxes préexistantes touchant les déchets industriels spéciaux, le stockage des déchets ménagers et assimilés, la pollution atmosphérique, les huiles de base, l'atténuation des nuisances sonores au voisinage des aéroports. Elle est maintenant due par toutes les entreprises dont l'activité ou les produits sont considérés comme polluants : déchets, émissions polluantes, huiles et préparations lubrifiantes, lessives, solvants, matériaux d'extraction, pesticides, produits chimiques,... De même, le poids des taxes sur les transports (0,24 % du PIB) est deux fois plus faible en France que dans la moyenne des pays européens (0,47 %).

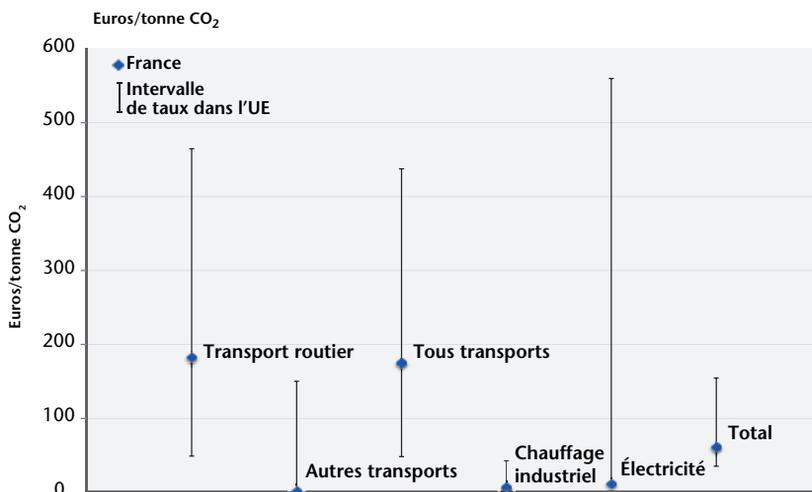
La raison originelle de la création de ces taxes sur l'énergie est davantage leur rendement que leur éventuel pouvoir incitatif à la réduction de la consommation d'énergie. En effet, l'énergie est un bien essentiel et sa demande est relativement inélastique : les produits énergétiques constituent donc une assiette s'érodant faiblement, ce qui assure la stabilité des recettes fiscales.

Or, ce qui fait la force d'un impôt de rendement fait la faiblesse d'un impôt incitatif : dans le premier cas, il suffit d'un taux faible appliqué à une assiette large pour garantir des recettes importantes alors que dans l'autre, seules des hausses importantes des taux peuvent réduire significativement la consommation.

Le deuxième signe du caractère peu écologique, car peu incitatif, de la fiscalité environnementale actuelle est justement la faiblesse de la plupart des taux de taxe. En effet, à l'exception des taux de taxe sur les carburants qui sont à un niveau important (OCDE, 2013), les taux de taxe effectifs apparents sur les différents produits énergétiques selon leur utilisation ou sur les polluants les plus courants de l'air ou de l'eau sont faibles, peu cohérents entre eux et très différents de ceux pratiqués dans les autres pays européens. Il y a donc une forte présomption d'absence d'efficacité économique et de non-internalisation des dommages marginaux.

Le graphique 3 ci-dessous montre les taux de taxe effectifs apparents sur le dioxyde de carbone émis par les sources d'énergie selon leur utilisation. Ce sont des taux de taxe implicites sur le carbone car même si leur assiette n'est pas explicitement le contenu en carbone de chaque énergie, on peut utiliser les taux d'émission pour calculer des taux de taxe moyens sur les émissions de CO₂. Il est frappant de constater que seule la taxe affectant les carburants utilisés pour le transport routier est très élevée : 182 euros en moyenne, selon les calculs de l'OCDE (2013) avec des différences très marquées entre types de carburant qui n'ont guère varié depuis l'étude de l'ADEME (2009) évaluant le taux apparent d'imposition 2007 du supercarburant sans plomb à 265€/t CO₂ et celui du gazole à 158€/t CO₂. Ces niveaux élevés doivent sans doute moins à Pigou qu'à Ramsey (1927) dont la théorie de la taxation indirecte optimale montre qu'il est plus efficace, pour prélever un revenu fiscal donné de différencier les taux de taxation des biens en relation inverse de l'élasticité-prix de la demande.

Graphique 3. Taux de taxe effectifs apparents dans l'UE-28



Source : OCDE (2013), *Taxing Energy Use*.

Les taux apparents de taxation du dioxyde de carbone pratiqués en France sont néanmoins tous dans le bas de l'intervalle des taux des autres pays européens, en tout état de cause très inférieurs à ceux pratiqués en Allemagne (Cour des comptes, 2011). Le charbon est l'énergie fossile la plus émettrice de CO₂ et pourtant la moins taxée⁶. Les autres carburants (kérosène, LPG) sont taxés à des taux encore plus faibles que l'essence sans plomb et le diesel, voire exonérés (gaz naturel).

Toutes les sources s'accordent pour constater que le poids de la fiscalité énergétique en France est inférieur à la moyenne européenne essentiellement parce que les combustibles fossiles sont sous-taxés (au contraire des carburants), l'écart s'étant creusé depuis l'adoption d'une taxe carbone par la Suède, le Danemark, le Royaume-Uni et la Finlande. Mais ce n'est pas l'unique raison. En effet, malgré son taux nettement plus élevé que pour les autres énergies, le taux de taxe sur l'essence sans plomb n'a été ajusté en termes nominaux que de façon minimale depuis 2004 et son montant en valeur a été érodé par l'inflation (Cour des comptes, 2011). L'absence d'indexation est à l'origine d'une perte de recettes annuelles estimée à environ 1,3 milliard d'euros en ce qui

6. En revanche, les centrales à charbon sont assujetties au marché européen des quotas de CO₂.

concerne l'essence et de 1,6 milliard d'euros pour le gazole, par rapport à ce qui aurait pu être obtenu si ces taxes avaient été maintenues au même niveau en termes réels. Du point de vue de la Cour des comptes, il est vraisemblable que le problème est dénoncé davantage en raison de la perte de rendement que de la perte d'efficacité écologique.

En ce qui concerne les taux de la TGAP visant les polluants atmosphériques (NO_2 , NO_x , VOCs, SO_x , $\text{PM}_{2.5}$), force est de constater qu'ils sont eux-mêmes très faibles, avec un maximum à 167€/tonne pour les oxydes d'azote. Ils sont ainsi considérablement plus faibles que les coûts externes de la pollution de l'air, de l'ordre de plusieurs milliers d'euros par tonne de polluant, selon les estimations pour la France disponibles grâce à diverses études comme RICARDO-AEA (2014) ou EEA (2013) reposant sur les évaluations du *Handbook on estimation of external costs in the transport sector* (CE Delft/INFRAS, 2008).

D'autres taux ont été arbitrairement réduits comme celui de la taxe à l'essieu qui pèse sur les véhicules de plus de 12 tonnes, abaissé en 2009 pour préparer l'introduction de l'écotaxe poids-lourds prévue initialement pour janvier 2014. Malgré le report *sine die* puis l'abandon de celle-ci, ce taux de taxe n'a pas été rétabli à son niveau antérieur.

Le Livre blanc sur la transition écologique (CGDD-DGT, 2013) reconnaissait sans fard l'insuffisance manifeste de ces taux. Même en admettant la difficulté d'évaluer précisément les coûts externes associés à la pollution de l'air ou à l'usage des infrastructures routières, la présomption est ici également forte que les taux de taxe pratiqués soient très inférieurs aux coûts externes qu'ils sont supposés internaliser.

C'est en vertu d'un diagnostic similaire que, dans son dernier rapport sur l'état environnemental de la France, l'OCDE recommandait déjà d'augmenter les taux des taxes et redevances environnementales (OECD, 2005).

2.2. De nombreuses niches fiscales nuisibles à l'environnement

Le système fiscal français comprend de multiples dépenses ou niches fiscales qui sont directement ou indirectement dommageables à l'environnement. Au premier rang de celles-ci figurent les

nombreuses exonérations accordées par rapport au barème de taxation des énergies fossiles pour des raisons de soutien à certains secteurs (agriculture, BTP, transport routier, taxis, pêche) dont les difficultés ne sont pas forcément liées au prix des carburants, comme le notait Guillaume (2011). Le montant concerné était de près de 6,6 milliards d'euros en 2011, soit un manque à gagner de 16,5 % des recettes fiscales environnementales de cette année-là... De telles dépenses fiscales atténuent, voire brouillent, le signal-prix envoyé aux consommateurs d'énergies fossiles et contrarient la réorientation souhaitée des comportements. C'est en ce sens qu'elles sont qualifiées de dommageables à l'environnement et comptabilisées comme telles par l'OCDE dans son *Inventaire* récemment réactualisé (OECD, 2012).

Tableau 2. Principales dépenses fiscales dommageables à l'environnement

En M€

Dépense fiscale	Chiffrage 2011
Total	6 562
Transports	3 991
Exonérations de TIC sur les carburants	
- transport aérien commercial (vols internationaux)	2 448
- transport aérien commercial (vols domestiques)	552
Remboursement d'une fraction de la TIC sur le gazole (transport routier de marchandises)	320
Exonération de TIC sur les produits pétroliers utilisés par les bateaux	278
Exonération de TIC sur les agrocarburants (*)	270
Autres	123
Usages sectoriels	2 219
Taux réduit de TIC sur le gazole non routier (travaux publics, agriculture)	2 080
Remboursement d'une fraction de la TIC sur les produits énergétiques (agriculture)	130
Autres	9
Ménages et Territoires	259
Exonération de TIC sur le gaz naturel des ménages et des réseaux de chaleur	253
Autres	6

(*) Suppression progressive à l'horizon 2016.

Source : CGDD (2013), *La fiscalité environnementale en France - États des lieux*.

On peut aussi ranger dans cette catégorie de soutien aux usages de l'énergie, contraire au souhait de promouvoir la sobriété énergétique, les tarifs sociaux de l'électricité et du gaz, dont la création remonte à 2005 pour l'électricité et à 2008 pour le gaz : leur objectif est clairement de lutter contre la précarité énergétique. Leur remplacement par le chèque énergie destiné aux ménages modestes dans la loi « sur la transition énergétique pour une croissance verte » votée en mars 2015, permet de dissocier le montant de l'aide de la consommation effective, ce qui contribue à sortir les consommateurs du rationnement tout en les incitant à la sobriété énergétique. Outre cela, le chèque énergie est versé, sous conditions de ressources, quelle que soit l'énergie utilisée (y compris le bois ou les énergies renouvelables).

La différence de traitement fiscal entre le gazole et l'essence n'est habituellement pas considérée comme une dépense fiscale car elle ne résulte pas d'une exonération ou d'une réduction du taux mais de la fixation séparée de taux de taxe différents sur des produits différents, quoique rendant le même service. Or, le différentiel de taxation en faveur du gazole est en France l'un des plus élevés parmi les pays européens (Andersen *et al.*, 2014). Ainsi, en 2012, le taux implicite de taxe sur l'essence sans plomb, en prenant pour base le contenu énergétique, était de 18,97€/GJ contre 11,90 €/GJ sur le gazole⁷. Cet avantage fiscal a eu des conséquences importantes sur la composition du parc automobile, donc sur les aspects industriels et compétitifs du secteur, et sur les impacts environnementaux de la circulation automobile.

La part du diesel dans les immatriculations de véhicules particuliers était ainsi encore de 67 % en 2013, en baisse de 6 points depuis 2012, le pic de 77,3 % datant de 2008 (ADEME, 2014). Au total dans le parc automobile particulier français, la part du diesel est de 75,2 % en 2013. (CGDD, 2014b).

Contrairement à une opinion courante, la différence de taux moyens d'émission de CO₂ des véhicules automobiles selon leur motorisation n'est que très légèrement en faveur du diesel, de seulement environ 5g CO₂/km en 2013 (ADEME, 2014), dans les

7. La différence est encore plus forte en ce qui concerne le taux de taxation implicite du carbone puisque la combustion d'un volume de gazole émet 15 % de plus que la combustion du même volume d'essence (CFE, 2013).

conditions idéales de test des véhicules neufs. En effet, la combustion d'un litre de gazole produit au moins 15 % de CO₂ de plus que pour un litre d'essence (CFE, 2013). Mais la consommation de carburant d'un véhicule diesel n'est vraiment plus faible que celle des moteurs à essence que dans les conditions de rendement optimal, atteint seulement après 10 à 15 minutes de circulation en ville. Le diesel est enfin clairement à la source des émissions de polluants atmosphériques puisqu'un véhicule personnel diesel moyen émet à l'échappement de l'ordre de 2 fois plus d'oxydes d'azote et plus de 30 fois plus de particules par kilomètre parcouru qu'un véhicule personnel essence⁸. En 2012, le gazole produisait 89,2 % des PM₁₀, et 91,6 % des NO_x dus à la circulation routière (CGDD, 2014b).

De façon paradoxale, le dispositif de bonus-malus écologique a un impact écologique mitigé. Certes, il a montré son efficacité pour réduire le taux d'émission moyen de l'ensemble des véhicules en circulation en France puisque le taux d'émission moyen des véhicules neufs est passé de 162g CO₂/km en 2000 à 117g en 2012, avec une accélération de la baisse (-32g) à partir de la mise en place du mécanisme de bonus-malus en 2008. La France avait atteint dès 2010 l'objectif du compromis européen visant à réduire le niveau moyen d'émission des véhicules neufs à 130g CO₂/km à l'horizon 2015. Le prochain objectif consiste à ce que 95 % de la flotte automobile émette moins de 95g de CO₂/km en 2021.

Mais sous des dehors d'efficacité environnementale, ce mécanisme est à la source d'un certain nombre d'effets pervers. En effet, la réduction des taux d'émission de CO₂ obtenue pour les véhicules neufs mis sur le marché résulte essentiellement de la réduction de leur consommation de carburant. Elle se traduit donc aussi par une baisse du coût d'utilisation au kilomètre parcouru, à prix du carburant donné. D'Haultfœuille *et al.* (2014) ont montré que sur la période 2008-2009, cette baisse du coût d'utilisation ajoutée à l'avantage-coût procuré par le bonus a provoqué un « effet rebond » sur les émissions totales en raison de l'augmentation des achats de véhicules (les émissions croissant à la fois avec le nombre de kilomètres parcourus mais aussi avec la production de nouveaux

8. <http://www.airparif.asso.fr/etat-air/air-et-climat-quelques-chiffres#sources> (consulté le 21/12/2014).

véhicules, elle-même émettrice de CO₂). Ils suggèrent de réduire le taux d'émission pivot du mécanisme bonus-malus mais aussi de calibrer le mécanisme pour que le « verdissement » de la flotte automobile soit réalisé sans variation de la taille de cette flotte. En 2014, les seuils de déclenchement du bonus et du malus ont été modifiés de façon plus radicale que les années précédentes : le bonus n'étant plus attribué que pour des véhicules émettant moins de 95gCO₂/km tandis que le malus frappe tous ceux qui émettent plus de 130gCO₂/km (ce qui était le seuil de déclenchement du bonus en 2008). Meurisse et Le Roy (2014) montrent qu'il est possible d'accompagner le mécanisme de bonus-malus d'une taxe sur les carburants pour neutraliser cet effet rebond, sans pour autant annihiler l'effet incitatif à l'achat d'un véhicule moins émetteur.

En outre, le bonus-malus ne prend en compte que le niveau d'émissions de CO₂ des véhicules et non les autres pollutions, les émissions de particules par exemple. À taux d'émission de CO₂ égal, un véhicule diesel sera ainsi réputé aussi « propre » qu'un véhicule ordinaire. Le caractère incitatif du bonus/malus est donc insuffisant et trop exclusivement orienté vers la lutte contre le changement climatique.

Réviser le principe du bonus/malus afin de le rendre plus incitatif et plus efficace encore supposerait de le différencier selon le type de carburant utilisé et surtout de favoriser bien davantage, en termes relatifs, les véhicules non émetteurs (comme les véhicules électriques ou à hydrogène) ce qui commence à être le cas depuis 2014. Entré en vigueur au le 1^{er} avril 2015, le super-bonus constitué par la prime à la conversion des véhicules diesel de plus de 15 ans pour l'achat d'une voiture électrique (10 000 euros) ou d'une voiture hybride (6 500 euros) va dans ce sens, même s'il ne concerne que la frange la plus polluante du parc automobile.

Enfin, en ce qui concerne la biodiversité, de nombreuses mesures fiscales instituées dans le cadre de certaines politiques publiques entraînent indirectement des externalités négatives (Pelosse *et al.*, 2011), ce qui justifie l'objectif de réduction de ces mesures fixé par la Feuille de route 2012 pour la transition écologique (MEDD, 2014) : c'est le cas des dépenses fiscales contribuant à l'étalement urbain, des mesures prises en faveur de la construction de logements neufs (PTZ neuf, dispositif Scellier), de la construction de hangars et d'entrepôts (abattement sur la taxe

d'aménagement), de la création de bureaux en Île-de-France, ou encore l'absence de paiement du coût des équipements collectifs et des externalités par l'urbanisation périphérique (Sainteny, 2011).

3. Les difficultés rencontrées aujourd'hui par la fiscalité écologique en France

Le Livre blanc sur la transition écologique (CGDD-DGT, 2013) plaidait pour une réorientation de la fiscalité écologique, allant même au-delà du rapport intermédiaire du CFE paru mi-2013 et plaçant parmi les priorités de renforcer la fiscalité écologique et rendre plus efficaces les subventions écologiques afin de « mettre en place des signaux de prix écologiques reflétant les enjeux de long terme ». Des tentatives ont été faites, en particulier pour mettre en place une fiscalité carbone, mais elles se soldent soit par des échecs comme en 2009-2010, soit plus récemment par un succès très relatif et encore fragile.

3.1. Une fiscalité écologique non assumée

Pour limiter la contribution française aux émissions de gaz à effet de serre, le projet de *contribution climat-énergie* (CCE), voté en 2009 à une large majorité par le Parlement dans le cadre du PLF 2010, prévoyait une taxation des émissions de dioxyde de carbone, à un taux initial de 17 euros/tonne CO₂ en 2010 sur l'ensemble des usages d'énergies fossiles non couverts par le marché européen de permis d'émission négociables. Le rapport Rocard, rendu dans la phase de préparation du projet, préconisait pourtant une montée en charge depuis 32 euros/tonne jusqu'à 100 euros en 2030, en insistant sur l'importance de ne pas décrédibiliser le signal-prix à moyen-terme en adoptant un niveau de départ d'un ordre de grandeur trop faible. Mais l'exemption de la quasi-totalité des entreprises industrielles (93 % des entreprises, car assujetties au SCEQE, ou marché européen de quotas d'émission de GES) a provoqué la censure du Conseil constitutionnel et l'abandon du projet.

La dénomination de contribution climat-énergie mettait l'accent sur le fait que s'acquitter d'une taxe sur le carbone émis revient à verser une contribution au financement du bien public qu'est le climat. En ceci, la CCE affirmait sa nature de taxe d'internalisation d'une externalité par opposition à toute notion d'impôt

de rendement. Mais, aussitôt rebaptisée « taxe carbone » par l'ensemble des acteurs politiques et économiques, la CCE avait perdu en lisibilité et en acceptabilité pour ne plus être perçue par l'opinion publique que comme un prélèvement supplémentaire.

Quatre ans après cet abandon, et sur proposition du CFE, une nouvelle contribution climat-énergie est entrée en vigueur au 1^{er} avril 2014 au taux de 7 euros/tonne CO₂ en 2014, puis de 14,50 euros en 2015 et qui doit monter à 22 euros en 2016. Sa caractéristique essentielle est sans aucun doute de ne pas être une nouvelle taxe sur une nouvelle assiette mais un nouveau mode de calcul d'une partie d'une taxe existante : c'est une « composante carbone » qui relève les taux de TICPE (taxes intérieures sur la consommation d'énergies fossiles) *via* une accise carbone. Au contraire de la TVA, qui est une taxe *ad valorem*, dont le rendement augmente avec le prix hors-taxa des carburants et combustibles, la CCE comme la TICPE dans son ensemble sont insensibles aux variations de prix des produits taxés : à volume de consommation inchangé, leur rendement reste le même et leur poids relatif s'affaiblit en cas de hausse de prix des produits pétroliers. C'est une propriété importante qui permet d'atténuer les effets de la volatilité du prix du baril de brut grâce à l'inertie du prix des carburants à la consommation, déjà forte en raison du poids très fort des taxes (dont la TVA) dans le prix final, qui représentaient, fin 2014, 60 % du prix de l'essence et 52 % du prix du gazole. Par exemple, alors qu'en France les prix du gazole et de l'essence ont retrouvé fin 2014 leur niveau de décembre 2010 en raison de la baisse spectaculaire du prix du pétrole, la baisse est beaucoup plus forte aux États-Unis (en raison d'une hausse du dollar par rapport à l'euro) où les ventes d'automobiles sont immédiatement reparties à la hausse. Ce phénomène fournit une superbe illustration de l'existence de l'élasticité de la demande de carburant au prix : la consommation de carburant est ainsi suffisamment élastique pour que les comportements d'achat soient très différents entre la France et les États-Unis, étant donné leur très fort différentiel de taxation, mais suffisamment peu pour pouvoir servir de base fiscale à un impôt de rendement...

Comme la TICPE elle-même, sa composante carbone admet encore de nombreuses exonérations et réductions de taux, par exemple pour les départements d'outre-mer (exclusion du champ

d'application de la TICPE), les agriculteurs (remboursement partiel) ou encore le gaz naturel à l'état gazeux destiné à être utilisé comme carburant (réduction de taxe de 100 %). Les secteurs des transports aériens et maritimes demeurent « hors-champ » de la TICPE et le secteur du transport routier bénéficie toujours du remboursement de la TICPE, ce qui correspond à une exonération de fait de la composante carbone pour les véhicules de plus de 7,5 tonnes. Enfin, les entreprises électro-intensives soumises à quotas (marché européen EU-ETS) sont exonérées au nom de la préservation de la compétitivité des entreprises (faculté offerte par l'article 17 de la directive 2003/96/CE qui autorise les États membres à appliquer un niveau de taxation allant jusqu'à zéro aux produits énergétiques et à l'électricité lorsqu'ils sont utilisés par des entreprises grandes consommatrices d'énergie). Néanmoins, certaines exonérations antérieures ont été annulées comme celles qui concernaient les consommations des ménages et la disparition à l'horizon 2016 de la réduction de TICPE pour les biocarburants est programmée. El Beze (2014) estime ainsi que « *l'assiette de la composante carbone s'avère plus large que celle de la fiscalité carbone de 2009* ».

L'effet de la contribution climat-énergie sur les prix des carburants est très faible. En effet, en 2014, l'introduction de l'assiette carbone a été compensée par une baisse de la composante classique de la TICPE, sauf pour le gaz, très peu taxé jusqu'ici. Puis, à compter de 2015, l'augmentation sera proportionnelle au contenu en CO₂ des produits, et sera la plus forte pour le charbon, puis pour le fioul domestique et enfin le gaz. Pour les carburants, l'effet sera très amorti, car les carburants sont soumis à de nombreuses taxes : la TICPE sur le gazole devrait ainsi passer de 42,84 centimes d'euros par litre en 2013 à 46,81 centimes d'euros en 2016 (+9,3 %) et celle sur l'essence de 60,69 centimes d'euros par litre en 2013 à 64,11 centimes d'euros par litre en 2016 (+5,7 %).

Elle ne permet pas davantage la correction du différentiel de taxation existant entre diesel et supercarburant, puisqu'à raison d'une réduction de l'écart de 0,55 centime en 3 ans, il faudrait 210 ans pour corriger le différentiel de taxation entre diesel et supercarburant ! L'un des premiers avis du CFE, en avril 2013, avait pourtant concerné la dénonciation de cet écart de taxation « à l'inverse de ce que recommanderait la prise en compte des externalités environnementales ». Il rappelait que la défiscalisation du

diesel est utilisée comme un instrument de soutien sectoriel en dépit de ses effets incitatifs défavorables à l'environnement (CFE, rapport d'étape, 2013).

La CCE version 2014 a derechef été renommée « taxe carbone » mais elle est jusqu'ici passée relativement inaperçue en raison d'une faible médiatisation et surtout de la neutralisation de son impact en 2014, par la baisse d'un montant équivalent de la composante « classique » de la TICPE (non calculée sur le contenu carbone). C'est sans doute son principal défaut que d'avoir été ainsi introduite de façon subreptice, sans véritable pédagogie, et non dans le cadre d'une réforme globale.

3.2. Une fiscalité contestée

Force est de constater que la fiscalité écologique n'est pas acceptée en France, ni par l'opinion publique, ni par la classe politique dans sa majorité, ni curieusement par la ministre actuelle de l'environnement. Seule l'absence de médiatisation (aidée par la compensation totale de son effet sur les prix la première année) a en effet permis la mise en place initiale de la CCE. Le ministre de l'époque, Philippe Martin, avait pris soin de préciser que ce dispositif n'est « *pas un impôt de plus mais une réforme fiscale* » et qu'il n'aura « *aucune incidence en termes de pression fiscale sur les Français en 2014* »⁹. De même, la porte-parole du gouvernement indiquait « *Il ne s'agit pas de créer une nouvelle taxe. Il s'agit simplement de verdir des taxes déjà existantes sur l'énergie* »¹⁰. Le seul point mis en exergue est ainsi l'absence d'effet négatif sur le pouvoir d'achat et non l'utilité de la mesure pour induire des modifications de comportements.

En revanche, le pataquès autour de l'écotaxe poids-lourds, censée faire internaliser par le secteur du transport routier ses externalités, a démontré surtout l'absence de volonté politique face à l'opposition principalement d'un secteur d'activités (le transport routier de marchandises) qui bénéficiait jusqu'ici d'avantages fiscaux (remboursements d'une fraction de la TICPE pour le transport routier). Alors que le principe de l'écotaxe avait été voté par le Parlement avec une quasi-unanimité, les attermoissements qui ont abouti aux reports successifs puis à l'abandon de la mesure,

9. Philippe Martin, Université d'été du PS, La Rochelle, 23 août 2013.

10. Najat Vallaud-Belkacem, Europe 1, 23 août 2013.

traduisent une faiblesse du gouvernement (et de la classe politique tout entière) vis-à-vis des mouvements sociaux et du lobbying. Or, céder sur les moyens revient, dans ce cas au moins, à céder sur l'objectif.

De façon générale, la fiscalité écologique est critiquée pour deux raisons essentielles : son effet récessif potentiel et son aspect inégalitaire.

Perte de compétitivité et effet récessif

En augmentant les coûts de production des entreprises, les taxes écologiques provoqueraient des pertes de compétitivité, inciteraieent aux délocalisations, et accroîtraient le chômage. C'est la critique principale dans un contexte de croissance faible et de chômage très élevé.

Le risque de pertes de compétitivité doit cependant être relativisé. Certes, les hausses de coût peuvent être importantes pour les entreprises à forte intensité énergétique, mais celles-ci ont souvent des possibilités de substitution qui leur permettent d'atténuer les effets de la hausse de la taxation (Martin *et al.*, 2014). C'est bien le but de ce type de fiscalité. Et pour la compétitivité et les délocalisations, c'est le coût global de production qui importe, dont la fiscalité écologique n'est qu'une faible composante (Bureau et Mougeot, 2004 ; Ederington, 2005). À ceci s'ajoute la crainte de l'inefficacité au niveau planétaire d'une taxe mise en place dans un seul pays, à la fois en raison de la faible contribution de la France aux émissions globales (1 % en 2011 mais 11,3 % pour l'UE27) mais aussi des fuites potentielles de carbone. Ces dernières sont avérées : la France ayant réduit ses émissions depuis sa ratification du protocole de Kyoto, l'empreinte carbone de sa demande intérieure est inchangée à 11,6 teq CO₂/hab tandis que ses émissions territoriales ont baissé de 9,5 à 7,7teq CO₂/hab. Cette « délocalisation » des émissions s'explique par la tertiarisation de l'économie et le progrès technique, lequel abaisse les coûts unitaires de production et provoque un effet rebond de la consommation et donc des importations. La crainte de délocalisations d'activités est également forte même si les éléments empiriques ne sont guère probants en ce sens (Grether *et al.*, 2012 ; Marconi, 2012 ; Erdogan, 2013). Ce sont ces craintes qui motivent la réflexion sur des mécanismes d'ajustement fiscal aux frontières (BTA pour *Border tax*

adjustment), néanmoins difficiles à mettre en œuvre, qui permettraient de taxer les émissions de CO₂ quel que soit leur lieu d'émission (Schubert, 2009).

Perte de pouvoir d'achat, régressivité et aggravation des inégalités

Comme toute taxe indirecte, une taxe écologique induit une perte de pouvoir d'achat des consommateurs¹¹ (effet-revenu), atténuée néanmoins par l'effet-substitution qui les conduit à modifier la composition de leurs achats. Cet effet-substitution est d'autant plus important que l'élasticité de la demande du bien polluant à son prix est élevée. Par conséquent, plus la fiscalité écologique est efficace sur l'environnement, et moins le pouvoir d'achat est affecté *ex post*.

Au total néanmoins, dans le cas de la mise en place d'une telle taxe sans redistribution de ses recettes fiscales, la baisse de pouvoir d'achat directe concourt à la réduction de l'activité. Une baisse indirecte supplémentaire résulte des pertes d'emploi.

La fiscalité écologique frappe relativement plus les ménages pauvres dont la consommation de produits taxés constitue une part d'autant plus importante de leurs dépenses que leur revenu est faible. En ce sens, la fiscalité écologique est dite régressive (Poterba, 1991 ; Metcalf, 1999 ; Wier *et al.*, 2005 ; Ruiz et Trannoy, 2008). La taxe carbone élève le prix des carburants, donc le coût d'utilisation des automobiles, et celui des combustibles utilisés pour le chauffage des logements et la cuisine. Comme ce sont surtout des dépenses contraintes, et que les ménages les plus pauvres ne disposent souvent pas des marges de manœuvre budgétaires nécessaires pour investir dans un véhicule ou un mode de chauffage moins polluant, leurs possibilités de substitution sont faibles. Ces ménages ont moins de latitude pour échapper à la perte de pouvoir d'achat ou pour en réduire la portée¹². Leur capacité de réduire leurs émissions est donc également limitée. C'est ce que dénonce

11. Ce n'est pas le cas si, au lieu d'élever le niveau des taxes, la taxe écologique passe par un élargissement de la part carbone (comme en 2014, la contribution climat-énergie). Mais alors, sans élévation du prix, il n'y a aucune incitation lisible à réduire la consommation.

12. Des travaux récents relativisent cet aspect régressif de la fiscalité écologique, en tenant compte de la totalité du cycle de vie des agents (Sternier, 2012) ou des effets d'équilibre général (Dissou et Siddiqui, 2014).

régulièrement Ségolène Royal, ministre de l'écologie depuis avril 2014, comme une manifestation de l'écologie punitive.

4. Les voies de l'acceptabilité

Comment faire accepter par les contribuables le principe et la mise en application de la fiscalité écologique ? Au vu de ce qui précède, quelques grands principes se dégagent : redistribuer pour vaincre les craintes de pertes d'emplois et de pouvoir d'achat ; le faire habilement pour limiter son impact sur les plus pauvres et démontrer que l'écologie peut tout à fait ne pas être punitive ; expliquer la finalité incitative de la fiscalité écologique par opposition à la logique de rendement ; afficher clairement les objectifs et les moyens mis en œuvre pour surmonter la prévention de l'opinion publique contre l'impôt. Tous ces éléments sont liés.

4.1. Pédagogie

Trois points doivent être impérativement mis en exergue pour que les taxes écologiques soient acceptées.

Le premier est que l'objectif doit être compris et partagé : il faut expliquer la nécessité de contribuer à la lutte contre le changement climatique ainsi que la volonté de la France de respecter des engagements pris avec ses partenaires de l'Union européenne devant la communauté internationale, à la mesure de sa responsabilité passée, plus forte que sa contribution actuelle aux émissions mondiales.

Le deuxième est qu'une taxe écologique est définie par son assiette et son taux mais non par l'utilisation de ses recettes : elle taxe des produits polluants à un taux égal (autant que faire se peut, étant donné les incertitudes liées à son estimation) au dommage marginal provoqué par cette pollution afin de réorienter les comportements d'achat vers des produits ou technologies moins polluants. L'efficacité de cet infléchissement des comportements dépend de la sensibilité de la demande au prix et peut donc exiger la mise en place d'un taux élevé. Il faut en outre lutter contre les idées reçues et faire comprendre que les vertus écologiques des taxes en question existent indépendamment de l'utilisation des fonds obtenus, même lorsqu'ils contribuent au financement de dépenses publiques sans rapport avec l'environnement.

Le troisième point, mais sans doute le plus important, est que la fiscalité écologique n'a pas pour objet premier de procurer un rendement fiscal à l'État. Ce rendement n'est qu'un *produit joint* de la politique menée. Cela ouvre la porte à toutes les possibilités de redistribution des recettes ainsi obtenues. Les taxes écologiques sont encore trop souvent présentées à l'inverse comme un moyen de financer une dépense. Cela a été le cas pour la CCE présentée fin 2013 comme un moyen de financer en partie, à partir de 2015, le crédit d'impôt compétitivité-emploi. De la même façon, la taxe sur le gazole a été rehaussée de 2 centimes par litre au 1^{er} janvier 2015 pour compenser le manque à gagner de l'écotaxe (PLF 2014) alors même que le gouvernement avait refusé courant 2013 de réaligner progressivement la fiscalité du gazole sur celle de l'essence, comme le proposait le CFE pour des raisons écologiques... Une telle présentation est un moyen sûr de faire naître ou d'entretenir le doute sur l'utilité des taxes écologiques pour l'environnement.

4.2. Redistribution

Terkla (1984), Poterba (1993) puis Parry (1995) ont montré que redistribuer les recettes fiscales issues des taxes écologiques permet de réduire leur coût macroéconomique global en réduisant les pertes de pouvoir d'achat des ménages et/ou les hausses de coût unitaire de production des entreprises. Le mode de redistribution dépend de l'objectif principalement visé.

Compensation forfaitaire

Si l'objectif est de limiter les pertes de pouvoir d'achat des ménages et de contrebalancer l'effet négatif relativement plus fort pour les plus pauvres, le plus simple est de redistribuer aux ménages tout ou partie des recettes fiscales obtenues sous la forme d'une compensation forfaitaire : un « chèque vert » (selon l'exemple de la Suisse). Une telle redistribution est par nature progressive, procurant un supplément de revenu relativement plus important aux revenus les plus faibles. Sa progressivité peut être accentuée si seuls les ménages les plus pauvres reçoivent le chèque vert.

C'était l'un des scénarios discutés par le CFE pour reverser aux ménages une partie des recettes de la composante carbone de la TICPE¹³. En ne redistribuant cette somme qu'aux ménages situés

13. Soit 700 millions d'euros. La CCE devrait rapporter 4 milliards d'euros à l'État en 2016 dont 2,6 milliards acquittés par les ménages.

dans les plus bas déciles en termes de revenus, soit 3 à 4 millions de ménages, cela représenterait environ 200 euros par an et par ménage en 2016. Mais les décisions n'ont pas encore été prises sur cette redistribution.

Pour tenir compte de la composition des familles, la compensation forfaitaire peut être versée aux individus plutôt qu'aux ménages : c'est l'esprit de la proposition de taxe carbone pour les États-Unis émanant du *Citizens' Climate Lobby* qui suggère de verser à chaque adulte un chèque vert du même montant (et la moitié de cette somme à chaque enfant).

*Carbon Fee and Dividend*¹⁴ La proposition du *Citizens' Climate Lobby*

Le *Citizens' Climate Lobby* est un groupe de pression écologiste américain dont l'*Advisory Board* comprend James Hansen, Professeur associé à l'*Earth Institute* de l'Université Columbia à New-York, bien connu pour ses positions en faveur de la lutte contre le changement climatique et de la taxe carbone.

Il propose un mécanisme reposant sur la combinaison de quatre éléments essentiels : une taxe carbone croissante au cours du temps jusqu'à des niveaux élevés, un ajustement fiscal aux frontières, un mode original de redistribution des recettes fiscales ainsi obtenues et une appellation destinée non seulement à rappeler aux contribuables le sens de l'ensemble du dispositif mais aussi à l'autonomiser par rapport au budget fédéral.

Le prix du carbone initial serait de 10\$/tCO₂ en 2016, pour augmenter de 10 \$ chaque année pour atteindre 200 \$/tCO₂ afin de permettre en 2050 une réduction des émissions de dioxyde de carbone de 90 % par rapport à 1990. Ce prix devrait être payé par tous les usages finaux émetteurs de CO₂ : ménages, entreprises et services de l'État.

L'ajustement fiscal aux frontières permettrait de taxer les importations provenant de pays n'ayant pas adopté de tarification carbone, tandis que les exportations vers de tels pays seraient détaxées.

La totalité des recettes ainsi dégagées abonderait un fonds, le *Carbon Fees Trust fund*, qui serait redistribué directement aux ménages, sous la forme d'un chèque mensuel. Chaque adulte recevrait une part et chaque enfant une demi-part. La création du fonds permet de sanctuariser les recettes carbone par rapport au reste du budget et de garantir leur

14. <http://citizensclimatelobby.org/carbon-fee-and-dividend/>

entière redistribution. La totalité du rendement redistribué serait ainsi supérieure à l'impôt acquitté par l'ensemble des ménages : d'où un gain très fort en pouvoir d'achat permettant la relance de l'économie.

La principale originalité de la proposition tient sans doute à sa précision sémantique : le mécanisme fixant un prix au carbone n'est pas une taxe carbone (*carbon tax*) mais une redevance carbone (*carbon fee*), la différence étant qu'une taxe abonde le budget national, ce qui suggère que c'est un impôt de rendement, tandis qu'une redevance est une contribution au financement d'un bien ou d'un service dont profite le contribuable. De façon symétrique, le terme de dividende (*dividend*) versé par un fonds de « placement », (même s'il n'est pas question pour le CCL de placer ces recettes sur les marchés financiers) suggère le retour aujourd'hui d'un investissement sur l'avenir.

Dans le même esprit, un projet de taxation carbone accompagnée d'une redistribution sous forme d'un « dividende carbone » (*carbon dividend*) a été avancé, pendant l'été 2014, par un représentant démocrate au congrès des États-Unis, Chris Van Hallen, avec le slogan « *protéger le revenu des Américains moyens en protégeant la planète pour leurs petits-enfants* ».

Pour préserver le caractère incitatif de la taxe, il est essentiel de dissocier la compensation versée aux ménages de leur consommation effective de produits taxés. Il est évidemment possible de redistribuer à l'euro près de façon agrégée, sans que chacun ne reçoive à l'euro près ce qu'il paie !

Verdissement de la fiscalité

À l'image de la réforme fiscale suédoise du début des années quatre-vingt-dix, il est possible de « verdir la fiscalité » plutôt que de l'alourdir, c'est-à-dire de redistribuer les recettes de la fiscalité écologique en réduisant les taux d'autres impôts ou prélèvements. L'objectif est alors davantage d'augmenter l'efficacité économique en réduisant les distorsions introduites par certains prélèvements obligatoires, selon l'argumentation développée initialement par Baumol et Oates (1988), Pearce (1991) ou Poterba (1993). C'est ainsi Pearce (1991) qui fut le premier à suggérer que la redistribution des recettes de la fiscalité écologique sous la forme de la réduction des taux d'autres impôts distordants pourrait conduire à un *double dividende* composé d'un premier dividende, environnemental, dû à la réduction des externalités environnementales et d'un second divi-

dende, d'amélioration du bien-être économique (Goulder, 1995). Ce second dividende peut revêtir les formes complémentaires d'une stimulation de la croissance économique, d'une amélioration du pouvoir d'achat, d'une diminution du chômage, etc. (Ekins, 1997).

Parry (1995) énonce la condition générale garantissant l'existence du dividende économique : il faut que l'effet de recyclage des recettes (*revenue-recycling*) qui permet de réduire les distorsions fiscales existantes l'emporte sur l'effet d'interaction des taxes (*tax-interaction*) lequel, par l'érosion mutuelle des bases fiscales, peut au contraire élever le coût brut en bien-être de la taxe environnementale. Mais l'existence même du second dividende réduit en général le premier (l'amélioration de la qualité de l'environnement) car la croissance s'accompagne en particulier de consommation d'énergie. Depuis Bovenberg et De Mooij (1994a) et (1994b), une abondante littérature théorique et empirique s'est attachée à analyser les circonstances et conditions d'obtention d'un double dividende¹⁵.

Dans la mesure où le double dividende traduit un retour vers l'optimum, plus la situation est sous-optimale, et plus les chances sont grandes qu'une réforme fiscale environnementale neutre budgétairement puisse déboucher sur une situation de double dividende. Celui-ci sera ainsi d'autant plus probable que l'économie est affectée par des imperfections de marché, comme la concurrence imparfaite ou l'existence de chômage (Bovenberg et van der Ploeg, 1996 ; Bovenberg, 1999).

Une condition nécessaire à l'obtention du double dividende est naturellement l'existence d'importantes distorsions fiscales, ce qui est le cas en France et dans les autres pays européens, où les prélèvements sur le travail sont très distordants (EC, 1998 ; ou Fiorito et Padrini, 2001), environ deux fois plus qu'aux États-Unis, au Canada ou au Japon où ce sont les taxes sur le capital qui sont le plus distordantes (Scott, 2007). Chiroleu-Assouline et Fodha (2011) montrent les marges de manœuvre des pays européens en termes de verdissement de leur système fiscal.

Dans le cadre du projet de taxe carbone de 2009, Combet *et al.* (2010) avaient évalué les possibilités de double dividende permises

15. Chiroleu-Assouline (2001) fournit une revue de cette littérature actualisée depuis celles de Goulder (1995) et Bovenberg (1999).

par un recyclage des recettes sous la forme de réductions des charges sociales pesant sur les salaires, en se focalisant sur les éventualités de stimulation de la croissance et de l'emploi, comme les études empiriques antérieures (Carraro *et al.*, 1996).

Ainsi, le double dividende n'est-il atteignable que si, simultanément, les marges de manoeuvre sont importantes en termes de distorsions fiscales et d'imperfections de marché à corriger et si la fiscalité incitative permet un découplage significatif de la croissance économique et de la pollution (en particulier de la consommation d'énergie fossile). Le double dividende n'est pour autant qu'un bénéfice auxiliaire de la réforme fiscale écologique et ne peut donc que constituer un argument supplémentaire en faveur d'un verdissement de la fiscalité mais certainement pas l'argument essentiel pour mettre en place une taxe écologique. Pour simplifier le résultat à l'extrême, il est toujours moins coûteux, macroéconomiquement, de verdir la fiscalité plutôt que d'ajouter une taxe écologique sans neutraliser ses recettes budgétaires.

L'efficacité économique de la réforme repose sur le remplacement d'une taxe frappant les salariés par une taxe affectant tous les consommateurs, mais sur une base plus étroite que celle de la TVA qui frappe tous les produits de consommation. La correction des distorsions affectant le marché du travail s'opère donc par le biais d'un transfert de charges fiscales vers certaines catégories de ménages : chômeurs, retraités, capitalistes. Le double dividende peut donc tout à fait être obtenu au détriment de celles-ci, l'efficacité économique étant indépendante de l'équité. Par exemple, tous les travaux confirment que l'emploi peut augmenter si la charge fiscale est transférée des travailleurs vers les chômeurs, les résultats dépendant crucialement des caractéristiques du système d'allocations-chômage (Koskela et Schöb, 1999). Aucune réforme ne peut néanmoins être socialement satisfaisante, et politiquement acceptable, si elle accentue les inégalités. Un « chèque vert », même ciblé sur les plus pauvres, ne règle que celle de l'équité et ne procure pas de second dividende. En revanche, ajouter la question de l'équité à celle de l'efficacité économique implique de rechercher des modes de redistribution particuliers.

C'est la motivation principale de Chiroleu-Assouline et Fodha (2011 et 2014) qui ont démontré la possibilité de compenser la taxe écologique par une baisse progressive des prélèvements sur les

salaires, c'est-à-dire une baisse uniforme du taux le plus faible du barème progressif (un « chèque vert » étant alors versé aux ménages non imposables) accompagnée d'une hausse de la progressivité. Augmenter la progressivité des prélèvements sur le travail permettrait en effet d'accroître les recettes à redistribuer, ce qui fournit un effet de levier pour renforcer l'acceptabilité de l'introduction de la taxe écologique.

4.3. Audace et transparence

Le niveau du taux de taxe joue sans doute un rôle paradoxal dans la compréhension et l'acceptation par les contribuables de la fiscalité écologique. En effet, si la taxe écologique doit internaliser les coûts externes importants (ou au moins aller dans ce sens) provoqués par la pollution et par les émissions de gaz à effet de serre, elle ne peut être efficace que si son taux est d'un ordre de grandeur similaire à celui des dommages provoqués. Des taux élevés permettent à la fois la visibilité du signal-prix et son efficacité sur une base taxable peu élastique. C'est un argument qui devrait être compris de l'opinion publique : en effet, si le problème est important, comment penser le traiter avec des hausses infinitésimales de coûts ? L'introduction de taxes à doses homéopathiques laisse au contraire à penser que la question est moins d'ordre écologique que d'acceptabilité d'un prélèvement supplémentaire. L'argument écologique est alors perçu comme un pur habillage marketing pour une fiscalité de rendement, surtout dans un contexte de finances publiques tendues.

Un taux élevé garantirait également la visibilité de la redistribution des recettes fiscales ainsi obtenues. La compensation significative obtenue par chaque ménage, par rapport à son revenu, ajoutée aux autres aides existantes, pourrait contribuer à l'adoption plus rapide de nouvelles technologies moins polluantes (remplacement de véhicule ou de chaudière).

L'expérience suédoise de l'introduction massive, certes progressive dans le temps, d'une taxe sur le CO₂ au début des années quatre-vingt-dix, est un bon exemple à la fois de l'efficacité économique et de l'acceptabilité d'une réforme fiscale d'ensemble ambitieuse. Ce sont en effet 6 % de l'ensemble des prélèvements obligatoires qui ont été remplacés par la taxe CO₂ lors d'un verdissement audacieux du système fiscal suédois, avec un taux de taxe

qui s'élève maintenant à plus de 100 euros par tonne sur les consommations des ménages. Faire preuve d'une audace analogue serait au fond plus convaincant que de continuer à avancer à pas comptés, voire dissimulés. C'est une véritable révolution de notre fiscalité qu'il faut mener.

L'audace indispensable doit être accompagnée de la transparence la plus totale : sur les objectifs, sur la trajectoire de long terme envisagée pour les taux de taxe, et surtout sur l'utilisation des recettes et la logique d'ensemble de la réforme fiscale. En Colombie britannique (Canada) par exemple, les recettes levées grâce à la taxe carbone mise en place en 2008 ne sont pas sanctuarisées comme dans la proposition du CCL évoquée plus haut, mais leur redistribution, votée chaque année comme toute disposition fiscale, est librement consultable sur un site internet¹⁶ (qui comporte une foire aux questions et permet aux contribuables de s'informer sur la finalité et le fonctionnement de la taxe et surtout sur les modalités adoptées pour en assurer la neutralité budgétaire). Dans une époque de méfiance vis-à-vis du politique, et de croyances conspirationnistes, la transparence est une condition nécessaire de l'acceptabilité d'une réforme de grande ampleur.

5. Conclusion

Cet article a démontré que la fiscalité environnementale ne tient pas la place qui devrait être la sienne dans le système fiscal français. La façon dont elle a été progressivement constituée au cours du temps traduit une logique de recherche de rendement fiscal bien plus que d'incitations à modifier les comportements afin de réduire les pollutions ou les émissions de gaz à effet de serre. En cela, elle est fort peu écologique. Différentes tentatives ont été menées dans le passé pour corriger, du moins partiellement, ces défauts, dans le respect du principe pollueur-payeur. Elles ont toutes échoué face à la résistance forte de l'opinion publique et de divers lobbies. La dernière née des taxes écologiques est la CCE entrée en vigueur subrepticement en avril 2014, l'écotaxe poids-lourds étant pour sa part, mort-née...

16. http://www.fin.gov.bc.ca/tbs/tp/climate/carbon_tax.htm

L'analyse des difficultés rencontrées et la comparaison avec des expériences étrangères couronnées de succès offre des perspectives pour réussir enfin en France une réforme fiscale à visée écologique. L'affirmation du principe pollueur-payeur, la fixation de taux de taxe en rapport avec le niveau des dommages environnementaux et la redistribution intégrale des recettes fiscales ainsi obtenues, indépendamment des dépenses en produits taxés, constituent conjointement, mais dans cet ordre, la clé de voûte de la réussite. Le choix des modalités de redistribution dépend des pondérations accordées aux objectifs d'efficacité économique (stimulation de la croissance et de l'emploi) et d'équité (compensation du caractère régressif de la taxation des produits énergétiques). Mais la transparence sur les objectifs, ainsi que des engagements fermes sur une trajectoire de croissance des taux à moyen-long terme, sont tout autant nécessaires.

La mise en place de la contribution climat-énergie en 2014 est un tout premier pas, mais trop timide et mal motivé, dans la direction d'un renforcement du caractère écologique du système fiscal français. Il ne s'agit pas seulement de verdir une fiscalité existante sur l'énergie mais bien plutôt de verdir l'ensemble du système fiscal. La justification de l'instauration de la CCE ne peut pas être le financement du crédit d'impôt compétitivité-emploi mais ses propriétés incitatives à l'adoption de technologies ou de produits moins émetteurs de dioxyde de carbone. Le financement du CICE est seulement l'une des possibilités de recyclage des recettes fiscales ainsi obtenues, qui permettrait éventuellement l'obtention d'un double dividende tandis que les impératifs d'équité sociale conduisent à redistribuer une partie des recettes aux ménages afin de compenser les pertes de pouvoir d'achat des ménages les plus pauvres. Enfin, fixer dès maintenant des taux de taxe plus élevés, pour renforcer la crédibilité écologique de la CCE en profitant de la baisse des cours du pétrole, et jumeler son introduction avec une intensification de la progressivité des prélèvements sur les revenus ferait jouer un effet de levier d'autant plus significatif sur les montants à redistribuer.

Enfin, autant que les actes, les mots ont de l'importance : à l'image de la Colombie britannique où les revenus de la taxe carbone sont redistribués sous la forme de *Climate Action Dividends*, ou de la proposition du CCL qui insiste sur le caractère contributif

du prix du carbone, il serait extrêmement utile pédagogiquement d'éviter la dénomination de taxe carbone en France et de s'en tenir au nom de contribution climat-énergie, voire de promouvoir l'intitulé de « dividende carbone » ou de « dividende de la politique climatique » pour les compensations reversées aux ménages.

Références

- ADEME, 2009, *Fiscalité comparée de l'énergie et du CO₂ en Europe et en France*, Stratégies et études.
- ADEME, 2014, Évolution du marché, caractéristiques environnementales et techniques – *Véhicules particuliers neufs vendus en France*, Données et Références.
- Andersen M. S., T. Elliott, C. Sherrington, T. Vergunst, S. Ettliger, L. Elliott et J. Hudson, 2014, *Study on Environmental Fiscal Reform Potential in 12 EU Member States*, Final Report to DG Environment of the European Commission, Eunomia, Brussels.
- Baumol W. J. et W. E. Oates, 1988, *The Theory of Environmental Policy*, Cambridge University Press, 2nd edition.
- Beaumais O. et M. Chiroleu-Assouline, 2002, *Économie de l'environnement*, Bréal, Paris.
- Bovenberg A. L., 1999, « Green Tax Reforms and the Double Dividend: an Updated Reader's Guide », *International Tax and Public Finance*, 6 : 421-444.
- Bovenberg A. L. et R. A. de Mooij, 1994a, « Environmental Levies and Distortionary Taxation », *American Economic Review*, 84(4) : 1085-1089.
- Bovenberg A. L. et R. A. de Mooij, 1994b, « Environmental Taxes and Labor-Market Distortions », *European Journal of Political Economy*, 10 : 655-683.
- Bovenberg A. L. et F. van der Ploeg, 1996, « Optimal Taxation, Public Goods and Environmental Policy with Involuntary Unemployment », *Journal of Public Economics*, 62 : 52-83.
- Bureau D. et M. Mougeot, 2004, *Politiques environnementales et compétitivité*, La Documentation française.
- Carraro C., M. Galeotti et M. Gallo, 1996, « Environmental Taxation and Unemployment: Some Evidence on the "Double Dividend Hypothesis" in Europe », *Journal of Public Economics*, 62 : 141-181.
- CE Delft/INFRAS, 2008, *Handbook on estimation of external costs in the transport sector*.
- Chiroleu-Assouline M., 2001, « Le double dividende – Les approches théoriques », *Revue Française d'Économie*, 16 : 119-147.

- Chiroleu-Assouline M., 2011, « La fiscalité environnementale, instrument économique par excellence », *Revue Française de Finances Publiques*, 114 : 17-25.
- Chiroleu-Assouline M. et M. Fodha, 2011, « Verdissement de la fiscalité : à qui profite le double dividende ? », *Revue de l'OFCE*, 116 : 409-432.
- Chiroleu-Assouline M. et M. Fodha, 2014, « From Regressive Pollution Taxes to Progressive Environmental Tax Reforms », *European Economic Review*, 69 : 126-142, juin, <http://dx.doi.org/10.1016/j.eurocorev.2013.12.006>.
- Combet E., F. Gherzi, J. C. Hourcade et C. Thubin, 2010, « La fiscalité carbone au risque des enjeux d'équité », *Revue française d'économie*, 25(2) : 59-91.
- Comité pour la Fiscalité Écologique, 2013, *Rapport d'étape : Travaux du Comité pour la fiscalité écologique – premier semestre 2013*.
- Commissariat Général au Développement Durable, 2013, *Références – La fiscalité environnementale en France – Un état des lieux*.
- Commissariat Général au Développement Durable, 2014a, *L'économie de l'environnement en 2012*, Rapport à la Commission des comptes et de l'économie de l'Environnement.
- Commissariat Général au Développement Durable, 2014b, *Les comptes des transports en 2013*, 51^e Rapport à la Commission des comptes des transports de la Nation.
- Commissariat Général au Développement Durable et Direction Générale du Trésor, 2013, *Livre blanc sur le financement de la transition écologique*.
- Cour des Comptes, 2011, *Les prélèvements fiscaux et sociaux en France et en Allemagne*, Rapport thématique.
- d'Haultfœuille X., P. Givord et X. Boutin, 2014, « The Environmental Effect of Green Taxation: the Case of the French Bonus/Malus », *The Economic Journal*.
- Dissou Y. et M. S. Siddiqui, 2014, « Can Carbon Taxes Be Progressive? », *Energy Economics*, 42 : 88–100.
- Ederington J., A. Levinson et J. Minier, 2005, « Footloose and pollution-free », *Review of Economics and Statistics*, 87(1) : 92-99.
- El Beze J., 2014, « La réforme de la fiscalité de l'énergie : une extension de la tarification du carbone en France », Chaire Économie du climat, *Policy Brief*.
- Erdogan A.M., 2013, « Foreign Direct Investment and Environmental Regulations: a Survey », *Journal of Economic Surveys*.
- European Commission, 1998, *Environment and Employment: Building a Sustainable Europe*, Brussels: EC, DG XI.
- European Environment Agency, 2013, *Road user charges for heavy goods vehicles (HGV) – Tables with external costs of air pollution*.

- Ekins P., 1997, « On the Dividends from Environmental Taxation », in *Ecotaxation*, T. O'Riordan, ed., Earthscan Publications.
- Fiorito R. et F. Padrini, 2001, « Distortionary taxation and labour market performance », *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 63(2) : 173-196.
- Goulder L. H., 1995, « Environmental Taxation and the "Double Dividend": A Reader's Guide », *International Tax and Public Finance*, 2 : 157-183.
- Grether J. M., N. A. Mathys et J. De Melo, 2012, « Unravelling the Worldwide Pollution Haven Effect », *The Journal of International Trade & Economic Development*, 21(1) : 131-162.
- Guillaume H., 2011, *Rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales*.
- Koskela E. et R. Schöb., 1999, « Alleviating Unemployment: The Case for Green Tax Reforms », *European Economic Review*, 43 : 1723-1746.
- Marconi D., 2012, « Environmental Regulation and Revealed Comparative Advantages in Europe: is China a Pollution Haven? », *Review of International Economics*, 20(3) : 616-635.
- Martin R., L. B. de Preux et U. J. Wagner, 2014, « The impact of a carbon tax on manufacturing: Evidence from microdata », *Journal of Public Economics*, 117 : 1-14.
- Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, 2014, *Suivi de la mise en œuvre de la feuille de route 2012 pour la transition écologique*.
- Metcalf G. E., 1999, « A Distributional Analysis of Green Tax Reforms », *National Tax Journal*, 52(4) : 655-682.
- Meurisse B. et M. Le Roy, 2014, « Towards a Clean Vehicle Fleet: from Households' Valuation of Fuel Efficiency to Policy Implications », *FAERE Working Paper*, 2014.03.
- OECD, 2005, *Environmental Performance Review : France*, OECD Publishing.
- OECD, 2012, *Inventory of Estimated Budgetary Support and Tax Expenditures for Fossil Fuels 2013*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264187610-en>
- OECD, 2013, *Taxing Energy Use: A Graphical Analysis*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264183933-en>.
- Parry I. W. H., 1995, « Pollution Taxes and Revenue Recycling », *Journal of Environmental Economics and Management*, 29(3) : S64-S77.
- Pearce D. W., 1991, « The Role of Carbon Taxes in Adjusting To Global Warming », *The Economic Journal*, 101 : 938-948.
- Pelosse H., L. Winter et alii., 2011, *La fiscalité et la mise en œuvre de la nouvelle stratégie pour la biodiversité*, Rapport de l'Inspection générale des Finances et du Conseil général de l'environnement et du développement durable.
- Pigou A., 1920, *The economics of welfare*, McMillan&Co., London.

- Poterba J. M., 1991, « Is the Gasoline Tax Regressive? », *Tax Policy and the Economy*, 5 : 145-264.
- Poterba J. M., 1993, « Global Warming Policy: A Public Finance Perspective », *Journal of Economic Perspectives*, 7(4) : 47-63.
- Ramsey F. P., 1927, « A Contribution to the Theory of Taxation », *The Economic Journal*, 47-61.
- RICARDO-AEA, 2014, *Update of the Handbook on External Costs of Transport* - Report for the European Commission, DG MOVE.
- Ruiz N. et A. Trannoy, 2008, « Le caractère régressif des taxes indirectes : les enseignements d'un modèle de microsimulation », *Économie et Statistique*, 413 : 21-46.
- Sainteny G., 2011, *Les aides publiques dommageables à la biodiversité*, Rapport du Centre d'Analyse Stratégique.
- Schubert K., 2009, *Pour une taxe carbone !*, Ed. ENS.
- Scott A., 2007, « Optimal Taxation and OECD Labor Taxes », *Journal of Monetary Economics*, 54(3) : 925-944.
- Stern T., 2012, « Distributional Effects of Taxing Transport Fuel », *Energy Policy*, 41 : 75-83.
- Terkla D., 1984, « The Efficiency Value of Effluent Tax Revenues », *Journal of Environmental Economics and Management*, 11 : 107-123.
- Wier M., K. Birr-Pedersen, H. Jacobsen et J. Klok, 2005, « Are CO₂ Taxes Regressive? Evidence from the Danish Experience », *Ecological Economics*, 52(2) : 239-251.
- Withana S., P. ten Brink, A. Illes, S. Nanni et E. Watkins, 2014, *Environmental tax reform in Europe: Opportunities for the future*, A report by the Institute for European Environmental Policy (IEEP) for the Netherlands Ministry of Infrastructure and the Environment, Final Report, Brussels.

LA TAXE CARBONE : UNE IDÉE TOUJOURS D'AVENIR SI...

Jean-Charles Hourcade¹

CNRS, Ehess, Cired

Le passage de la théorie à la pratique est un exercice difficile en matière de taxe carbone. Cet article explique pourquoi des projets ambitieux de taxe carbone sont en général tous voués à l'échec. Les expériences passées montrent que les coûts d'ajustement individuels sont perçus comme immédiats et très élevés alors que les bénéfices sont perçus comme faibles, incertains et tardifs, ce qui engendre une vive opposition tant des ménages que des entreprises. Pourtant le double dividende – réduction des émissions de CO₂ et gains en emplois – est potentiellement élevé. Une solution est d'inscrire la question de la taxation écologique dans une vision globale des finances publiques et de la gérer comme une composante d'un nouveau contrat social. La période actuelle de bas cours du pétrole y est favorable. Il faut la saisir avant que cette fenêtre d'opportunité ne se referme.

Mots clés : fiscalité écologique, taxe carbone, acceptabilité sociale, double dividende.

Rien de plus rationnel que l'idée de taxe carbone : un prix du carbone est nécessaire pour que consommateurs, entreprises et administrations publiques soient informés des coûts sociaux de long terme des émissions de gaz à effet de serre que provoque leur comportement. Cette idée est d'autant plus séduisante que taxer

1. Texte personnel bâti à partir : (1) des travaux menés au Cired, dès 1992 avec, par ordre historique, Richard Baron, Frédéric Ghersi, Emmanuel Combet, Camille Thubin et la collaboration de Franck Nadaud ; (2) de mon expérience de « *Convening Lead Author* » des deuxième et troisième rapports du Groupe international d'expertise sur le changement climatique (GIEC) (Hourcade et Robinson, 1996) ; (3) de l'étude effectuée avec le soutien de l'Ademe et de la CFDT sur la taxe carbone dans le contexte de la « Mission Rocard » (http://www.cfdt.fr/portail/nous-connaître/nos-publications/nos-etudes/economie-dune-fiscalite-carbone-en-france-rec_99822).

les nuisances permet de détaxer la production de biens et services utiles et de soutenir une activité économique réorientée dans un sens plus durable.

Ce texte part d'une question simple : pourquoi une mesure si évidente échoue-t-elle de façon répétée depuis un quart de siècle en France et dans bien d'autres pays ? Un cas d'école est le projet de contribution climat préparé à la demande de Nicolas Sarkozy. Michel Rocard (2009, p. 67) le présente en disant: « Il y a quelque chose d'extraordinaire, de totalement inattendu pour une société aussi conflictuelle que la nôtre, dans le consensus exprimé par la quasi totalité des experts de tous bords ayant participé à ces réflexions ». Deux mois après, les deux tiers des Français se disaient opposés à la taxe carbone.

Une solution de facilité est de mettre cet écart sur le compte d'une politique spectacle posée comme un *diabolus ex machina*. Mais ce diable n'est fait que de l'organisation de l'expertise par l'appareil d'État, d'un réflexe antifiscal mobilisé par les médias et de la structuration même des débats politiques. La vision en arrière-plan de notre propos est que nous ne pouvons nous dédouanner, nous économistes préoccupés par la chose environnementale, de notre propre responsabilité. Si les tactiques d'enlèvement de la fiscalité carbone sont systématiquement couronnées de succès, n'est-ce pas que, à trop rejeter la faute sur l'inculture économique et la démagogie politique (certes réelles), nous n'avons pas prêté assez attention à ce qu'exprime de vrai l'opposition à cette perspective d'avenir.

Ce faisant, nous ne nous sommes pas mis en position de réfuter les arguments de diversion qui empêchent de concentrer l'attention sur ce qui fait réellement problème, à savoir le fait qu'une telle réforme fiscale ne tiendra ses promesses que si elle est de grande ampleur alors même qu'elle doit être conduite dans un contexte défavorable propice aux crispations. C'est pourquoi nous partirons ici de ce qu'expriment de vrai les arguments anti-taxe carbone sur les inquiétudes d'une société pour montrer que cette taxe n'a de sens que dans une vision d'ensemble d'un nouveau contrat social noué autour d'un modèle de développement différent de celui des Trente Glorieuses et compris comme un élément de sortie de la *depression economics* (Krugman, 2008) qui mine nos sociétés, tout particulièrement en Europe.

1. Écouter les arguments anti-taxe carbone, sortir des pièges rhétoriques

Les arguments anti-taxe carbone relèvent de registres différents, techniques ou émotionnels, souvent incohérents mais qui créent un effet de brouillage efficace² permettant une polarisation perverse des débats entre écologie et réalisme économique, écologie et justice sociale. Il est donc utile de les passer rapidement en revue.

1.1. La taxe carbone, une mesure punitive et culpabilisatrice

C'est l'argument que les économistes ont le plus de mal à entendre : est-on puni lorsque qu'on achète une maison qui sera léguée à ses enfants ? Pourquoi appeler punition le fait de payer pour leur léguer un climat non déstabilisé ? C'est peut-être dû au fait que les écotaxes ont souvent été justifiées par le principe pollueur-payeur depuis les alertes de Pigou sur la responsabilité des fumées de cheminée dans le *smog* londonien des années 1920. Cette justification n'est pas fausse mais masque la nature incitative des écotaxes : il s'agit moins de réparer ou de punir que de stimuler l'innovation et modifier des comportements de consommation. Lorsque les marchés sont défaillants, des politiques publiques sont nécessaires pour garantir que les prix disent les coûts « comme l'horloge dit l'heure », suivant la formule de Marcel Boiteux.

Pour comprendre pourquoi ce discours est perçu comme culpabilisateur, mettons-nous à la place de la femme de berger pyrénéen qui parcourt quatre-vingts kilomètres par jour pour gagner de quoi compléter les revenus de la vente des fromages de son mari, de celle de l'informaticien devenu propriétaire en banlieue qui dépend de sa voiture pour aller au travail, de celle du paysan auquel on a dit qu'il devait se moderniser *via* des procédés énergivores ou de celle de l'ouvrier de ce qui reste de sidérurgie en France. Ils avaient passé un contrat implicite avec la société et celle-ci le remet en cause au nom d'un nouvel impératif moral, « sauver la planète ». Ce contrat est celui d'un État-providence financé par des cotisations sociales, d'un accès à la propriété individuelle et de l'extension urbaine, d'une agriculture productiviste, d'une industrie fondée sur les

2. On a pu ainsi entendre une polémiste déclarer sur RTL que la taxe carbone proposée par Nicolas Sarkozy n'était qu'un cadeau fait, pour des raisons d'image, à Nicolas Hulot.

économies d'échelle et d'un consumérisme où le primat du bas prix justifie l'enserrement des villes par les grandes surfaces. Il est alors compréhensible qu'une partie de la population, ne pouvant aisément changer de travail ou de lieu d'habitation, vive une taxe carbone comme une punition pour « comportement non citoyen », punition arbitraire puisqu'ils « croyaient bien faire » en suivant les conseils qui leur étaient donnés.

Ce sentiment est partagé par les millions d'entrepreneurs individuels et patrons de PME (y compris les agriculteurs), opposants aisément mobilisables contre la taxe carbone. Ceux-ci réagissent à la fois comme des ménages et comme des entreprises sensibles aux arguments de compétitivité avancés par les activités les plus menacées, les grandes industries lourdes. Or la rhétorique du réalisme économique va rentrer en résonance avec celle de l'équité et de la défense des plus vulnérables. Celle-ci se fonde sur le fait que, si les hauts revenus payaient la plus grande part d'une taxe carbone, celle-ci affecterait davantage, sauf dispositif approprié, le pouvoir d'achat des ménages à bas revenus qui consacrent une part plus importante de leur budget aux services essentiels de chauffage, éclairage et mobilité.

Cette convergence des rhétoriques fut utilisée à la fin des années quatre-vingt pour rejeter l'idée d'une taxe-mixte carbone/énergie³. Or celle-ci aurait permis de ne pas ralentir, en période de bas prix pétroliers, l'effort d'efficacité énergétique et d'innovation déclenché par les deux chocs pétroliers. L'eût-on adoptée, on n'aurait pas laissé les couches populaires quitter les centres-villes pour un péri-urbain où il était difficile de leur donner la même densité en transports en commun, service sociaux et écoles de qualité. On n'aurait pas laissé les transporteurs routiers et les marins pêcheurs s'enfermer dans ce qui s'avère être un piège. On aurait développé des formes alternatives de transports collectifs, innové en matière de propulsion des bateaux et on aurait eu la lucidité de poser, dès cette époque, la question du marché foncier et des politiques urbaines.

3. C'était une proposition des communautés européennes pour éviter qu'une taxe carbone pure ne favorise par trop l'énergie nucléaire. En France, une proposition de taxe carbone pure a été avancée dès 1990 par Yves Martin, président de la Mission interministérielle sur l'effet de serre prévoyant une montée vers 1 000 FF la tonne de carbone en 20 ans correspondant, en monnaie constante, à 200 euros environ en 2010.

Au contraire, on a laissé se répandre l'idée que des bas prix de l'énergie étaient de l'intérêt des couches populaires : une grande part du contrat implicite passé avec elles (y compris une part du monde paysan, des pêcheurs et des transporteurs routiers) est fondée sur cette idée. Ce contrat était truqué, le revoir est nécessaire mais ne peut se faire sans tenir compte des effets durables du contrat passé.

1.2. Une taxe insupportable sur une énergie déjà trop chère ?

Ce sentiment n'est pas conforté par les données. Le prix réel du carburant en France a augmenté de 9,5 % de 1960 à 2010, soit moins que les loyers (+ 85 %) et que le prix d'achat d'un logement ancien (476 %), en général situé dans les centres-villes. Grâce à des moteurs plus efficaces, le coût du carburant par kilomètre parcouru a diminué de 25 % pendant que celui de la carte orange « 2 zones » en Ile-de-France augmentait de 60 %. Il fallait plus de 6 heures de travail au Smic en 1960 pour payer le carburant pour une distance de 100 km, il n'en fallait plus qu'une seule en 2005. Le pouvoir d'achat de la mobilité a donc bien augmenté avec les niveaux de revenu.

Mais expliquer à qui que ce soit qu'il est victime d'une fausse impression est une opération d'autant plus délicate que l'information diffusée depuis des décennies par les médias est très asymétrique : les journaux radio-télévisés jouent sur l'image choc : « le prix du pétrole dépasse une fois de plus son niveau record », alors qu'ils adoptent un registre plus discret pour les baisses des prix. Après correction des parités monétaires et de l'inflation, le prix du pétrole a certes doublé, en euros, entre le premier choc pétrolier de 1973 et celui de 1981, mais il est revenu au niveau de 1973 dès 1984. Il atteint un point bas en 1998 à un tiers du niveau de 1973. Il ne rattrape ce niveau qu'en 2003, soit trente ans après. Son nouveau pic en 2012 est seulement de 20 % supérieur au pic de 1981 mais il revient à la moitié de ce pic en janvier 2015 (41,6 euros)⁴. De même l'image de l'automobiliste « vache à lait » est efficace ; la réalité est qu'entre 1978 et 2005, le poids de la TIPP dans les revenus des ménages a baissé de 12,5 % grâce à la montée

4. La valeur du pétrole importé résulte du prix du pétrole en dollars et de la parité euro/dollar. Son évolution récente vient de la conjonction de deux mouvements contradictoires, baisse des prix du pétrole en dollars et baisse de l'euro par rapport au dollar.

de la part du diesel dans les carburants ; la part des cotisations sociales dans le coût salarial a, elle, augmenté de 11 %.

Pour redresser ces informations, il faut d'abord prendre en compte ce que ce ressenti, même démenti par les chiffres, reflète de vrai. Le vrai est que les bas prix de l'énergie, combinés à d'autres paramètres, ont poussé à la recherche de domiciles excentrés (d'où une mobilité contrainte), à un relâchement des efforts sur l'efficacité énergétique du bâti, à une baisse du transport par rail ou voie d'eau, à des processus de production intensifs en énergie dans l'agriculture. Au total, il y a des pans entiers de la société plus vulnérables aux hausses des prix de l'énergie qu'il y a 40 ans. Un salarié d'aujourd'hui y est bien plus sensible que l'ouvrier parisien prenant le métro pour aller quai Citroën ou à l'Île Seguin.

1.3. Une taxe impuissante à changer les comportements ?

C'est un argument qui fut systématiquement utilisé dans les médias par des représentants d'associations de consommateurs lors du rapport Rocard. Une taxe carbone serait inutile puisque chacun d'entre nous continuera à utiliser sa voiture, même si les prix des carburants augmentent. C'est en partie vrai à court terme puisque nous sommes piégés par nos choix passés. Mais la vertu d'une taxe carbone est justement de nous aider à anticiper de tels pièges. Les économistes savent que l'élasticité-prix de long terme est supérieure à l'élasticité de court terme. Il y a d'ailleurs de bonnes raisons de penser que les élasticités actuellement mesurées (entre -0,2 et -0,5) évaluent mal l'ampleur de l'impact à long terme d'une taxe carbone : elles sont tirées d'une expérience historique de prix de l'énergie extrêmement fluctuant et dont la croissance moyenne a été faible. Pourquoi investir en économie d'énergie ou se soucier des coûts de transports d'un habitat excentré si les prix de l'énergie baissent cinq ans plus tard ? Avec un signal régulier et prédictible, au contraire, ménages et industries orienteraient leurs choix de façon plus persévérante⁵.

5. C'est la conclusion des travaux menés avec des modèles économétriques avec « élasticité asymétriques » qui prennent des coefficients d'élasticité-prix différents de la demande selon que les prix sont orientés à la hausse ou à la baisse. Les contributions majeures ici viennent de Gately (1992, 1995, 2002).

Mais il reste, et c'est la composante recevable de l'argument sur l'inefficacité de la taxe carbone, que jouer sur les seuls prix de l'énergie sera insuffisant à modifier certains comportements. C'est le cas bien sûr pour le logement avec, obstacle bien connu, le fait que le propriétaire est responsable des systèmes de chauffage dont le locataire supporte la facture. C'est aussi le cas des besoins de mobilité qui sont tout autant fonction des marchés de l'immobilier, des politiques urbaines et des politiques d'aménagement du territoire que des seuls prix des carburants⁶. À ne jouer que sur les seuls prix de l'énergie, on renforce le sentiment de « piège » et on donne une crédibilité au faux argument d'une taxe qui ne changerait pas les comportements.

1.4. Pourquoi ne pas utiliser d'autres signaux que des taxes ?

Cet argument profite d'exposés trop rapides suggérant que seuls les prix peuvent orienter les comportements et le changement technique pour proposer deux alternatives. La première est l'augmentation de dépenses de R&D « bas carbone » ; elle revient à dire qu'il faut attendre qu'il y ait des véhicules électriques à disposition des consommateurs pour augmenter les taxes sur les carburants. La deuxième est l'ensemble des aides à la rénovation du bâtiment, aux infrastructures ferroviaires et à l'information aux consommateurs, des normes techniques imposées aux industriels ou des règlements de toute nature. Le problème n'est pas le contenu de ces propositions mais leur présentation où elles figurent comme des alternatives évitant d'imposer aux populations le fardeau d'une taxe carbone. Cette présentation revient à masquer :

(i) **Les coûts de décisions arbitraires** : des normes techniques sont efficaces en cas de polluant émis par un nombre limité de firmes et de techniques de remplacement connues⁷. Or, il n'y a pas de substitut simple et massif aux énergies fossiles. Essayer d'encadrer réglementairement l'ensemble des décisions des ménages, des entreprises, des administrations ou des laboratoires, c'est ouvrir la voie à des jeux de lobbying où les normes deviennent un enjeu de

6. Pour une évaluation économétrique de l'impact relatif de l'évolution des prix de l'énergie et des prix de l'immobilier sur la demande de carburants (voir Lampin *et al.*, 2012).

7. Celui du bannissement par le Protocole de Montréal des CFC qui fragilisent la couche d'ozone en est un cas emblématique.

pouvoir en amont de la concurrence industrielle. Quant au renversement de vingt ans de baisse des investissements en R&D, il se heurte au fait que les innovations ne percolent pas des chercheurs vers l'appareil productif sans traverser une « vallée de la mort » *via* des paris industriels⁸. Un prix du carbone sert à encourager de tels paris que les entreprises énergétiques sont moins enclines à faire aujourd'hui qu'au temps du monopole régulé. S'en passer, c'est risquer d'affecter les aides en fonction de la capacité persuasive des acteurs sur les potentialités de leur projet technique, ceci sans garde-fou, sans validation de leur pertinence économique.

ii) *L'effet-rebond* et le fait que le *progrès technique, à lui seul, ne suffit pas à réduire les émissions* : des moteurs plus efficaces renforcent, à prix du carburant constant, la compétitivité du fret routier par rapport au ferroviaire ; ils baissent le coût d'usage de l'automobile et incitent les ménages à plus de mobilité sur route. Cet effet-rebond existe dans presque tous les secteurs, mais pas avec la même force que dans les transports ; c'est un des mérites de la taxe carbone que de le bloquer.

En fait, la recherche d'une alternative à la fiscalité carbone repose sur celle d'une mythique gratuité et repose sur une préférence pour des *coûts cachés* au lieu de *coûts transparents*. Toute mesure, au-delà d'un certain niveau d'ambition, suscite des coûts payés *in fine* par le consommateur ou par le contribuable. Ces coûts sont renchérissés par leur propagation dans la matrice interindustrielle et le coût final est toujours supérieur au coût microéconomique initial. En fait, une taxe carbone est nécessaire pour contrôler, *via* le recyclage de la taxe, cet effet de propagation. Elle permet aussi de contrôler la « valse des étiquettes » : dans le cas de normes, il n'y a pas de base objective pour protester contre des hausses injustifiées alors que la taxe en fournit une, de même qu'elle empêche que les mesures prises au hasard de compromis politiques ou administratifs ne conduisent à un gâchis de ressources *via* des mesures à coûts d'abattement très hétérogènes.

8. On comparera la vision désincarnée de l'innovation du modèle d'Acemoglu *et al.* (2012) où elle percole sans intermédiaire des cerveaux des chercheurs vers la productivité du travail (cf. Pottier *et al.*, 2014) et la vision du « *bridging the technology valley of death* » du chapitre IX de *Planetary Economics* (Grubb, 2013).

1.5. Une bonne idée mais il faut attendre que l'Europe l'adopte

Cette ligne de défense renvoie au fait indéniable qu'une taxe carbone généralisée peut affaiblir la compétitivité des industries du pays qui l'adopte par rapport aux pays qui s'en abstiennent. Cet argument peut être renversé puisque le coût de production baisserait dans la plupart des secteurs (*cf. infra*) si les revenus de la taxe étaient recyclés en réduction des charges sociales. Mais tel n'est pas le cas pour les industries lourdes et c'est pourquoi une taxe carbone à l'échelle de l'Europe lui permettrait une montée en puissance plus rapide. Plus contestable est l'idée du préalable : dans l'Union européenne la fiscalité est de l'apanage des États et il faut une unanimité pour avancer dans ce domaine, ce qui renvoie aux calendes grecques l'adoption d'une taxe carbone à cette échelle. En fait, nous avons le choix de notre fiscalité *modulo* des dispositifs spécifiques pour les industries lourdes, comme le EU-ETS ou des abattements à la base⁹ : les Anglais ont pu librement augmenter leurs taxes sur les transports routiers par le biais du *road duty escalator* et les Suédois se retrouvent aujourd'hui avec une taxe de 165 US\$/ tCO₂.

Le point critique est de savoir si ce qui est dit ci-après sur la possibilité d'un nouveau contrat social autour d'une fiscalité et de systèmes financiers organisant la transition bas-carbone est réaliste ou non. S'il l'est, ses avantages économiques et sociaux seraient suffisants pour gérer les frictions venant de la non application de ces dispositifs dans les autres pays de l'Union. En adoptant une taxe carbone, la France se mettrait d'ailleurs en position diplomatique forte en Europe pour demander une discussion sur la fiscalité.

2. Un outil pour un contrat social renouvelé autour du souci écologique

Partons d'une idée simple un peu oubliée. Si le prix du pain sert à rémunérer le travail du boulanger, du minotier et de l'agriculteur, rien de tel pour une taxe carbone. On peut certes utiliser une partie des fonds qu'elle génère pour investir dans de nouvelles technolo-

9. Je ne rentre pas ici dans le débat sur le lien entre le mécanisme d'échange des permis en Europe (EU-ETS) et la taxe carbone. Ce lien fut une des causes de l'annulation de la « taxe Sarkozy » par le Conseil constitutionnel. J'expose le mécanisme politique qui conduisit à un tel résultat au nom de la rupture d'équité de traitement *in* Hourcade (2012).

gies ; mais, si le signal est fixé à un niveau suffisamment élevé pour changer les comportements, une grande partie des recettes restera disponible. La question centrale devient alors celle de l'utilisation des prélèvements collectés. Une taxe carbone, la Mission Rocard l'avait bien compris, cesse dès lors d'être une pure taxe environnementale et doit être discutée dans un contexte plus large, d'où la proposition suivante vite oubliée : « La mise en place, avec une perspective pluriannuelle, d'un tel instrument devrait s'accompagner de la mise en place d'une gouvernance appropriée, comparable aux « *Green Tax Commissions* » existant à l'étranger, pour institutionnaliser ce besoin de gouvernance, évaluer son impact, et apprécier l'utilisation de cette recette ». Cette recommandation n'a pas été suivie d'effet à cause d'aléas de gestion politique qui n'auraient pu avoir le même résultat sans trois réflexes intellectuels qui ont en commun de fragmenter les dossiers par souci de simplicité :

(i) « Un outil par problème » : ce mantra attribué faussement à Tinbergen qui met en garde contre lui¹⁰ est devenu un argument d'autorité pour garder à la taxe carbone un « pur » objectif climatique sans la mêler à des discussions sur les priorités devant guider son recyclage. Mais ce recyclage n'est pas une affaire d'opinion, c'est une nécessité technique ; sauf à décider de gaspiller les revenus collectés dans une sorte de potlatch¹¹, ceux-ci ne sortent pas de l'économie et doivent bien être réaffectés à « quelque chose », fût-ce le remboursement de la dette.

(ii) Une taxe carbone ne saurait être affectée à d'autres usages parce que c'est une base fiscale « biodégradable »¹². Cet argument fréquent dénote surtout le faible niveau d'information sur le dossier climat : si extinction il y a, celle-ci se fera sur le siècle et la

10. Tinbergen (1952, note 1, p.31) écrit : « *Economists or economic politicians holding the opinion that there is such a one-by-one correspondence between targets and instruments evidently assume a very special structure* ». Il met ainsi en garde contre un réflexe dangereux. Un exemple de ce réflexe est le texte de Bovensperg, intitulé « *The double-dividend is dead, long life to environmental taxation !* » en préface d'un ouvrage où de Mooij (2000) montre justement comment le recyclage de la taxe détermine son impact sur le bien-être.

11. Dans la culture du potlatch des peuples amérindiens et océaniens, on se lance dans des fêtes rituelles où des dépenses ostentatoires, avec surenchères de don contre don qui finissent par épuiser le surplus produit par la société.

12. Selon l'expression du Sénateur Philippe Marini, rapporteur général de la Commission des finances du Sénat, dans l'émission de France Culture « Rendez-vous des politiques » du 11 septembre 2010.

logique d'une taxe carbone est d'augmenter son taux au fur et à mesure de la décarbonisation. Sur les trois décennies qui viennent, une taxe carbone risque de moins détruire son assiette que des prélèvements sur le travail ou l'activité.

(iii) La taxe carbone doit être rendue aux ménages ; c'est le chèque vert lancé à l'origine par la FNH pour montrer que ce n'est pas un impôt supplémentaire. Tel quel, il aboutit à un marché de dupes : avec une taxe de 10, un chèque de 10 ne compensera pas le renchérissement de 15 à 20 du prix « panier de la ménagère » après propagation de la hausse des coûts de l'énergie de secteur en secteur. C'est justement un objectif premier du recyclage de la taxe que d'annuler cet effet de propagation.

2.1. Paramètres d'une réforme tenant ses promesses : la négociation sociale au cœur

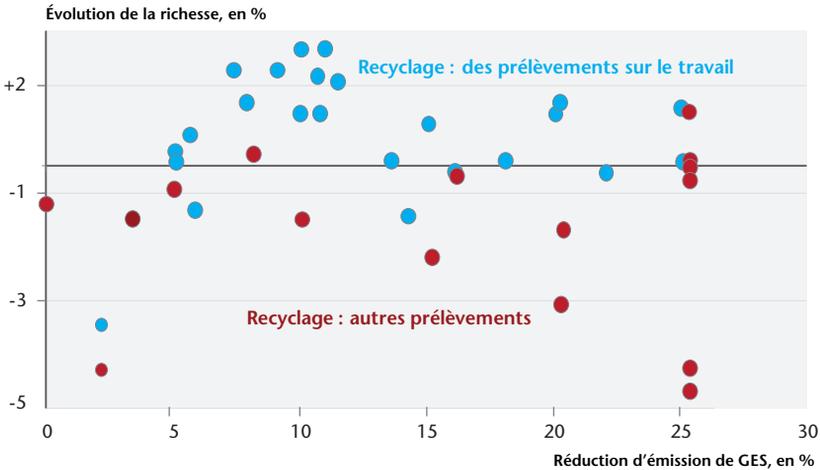
Le recyclage du produit d'une taxe carbone en baisse d'autres prélèvements obligatoires a fait l'objet de débats académiques nourris depuis les années 1990, débats polarisés sur la possibilité d'obtenir ainsi un double-dividende : un dividende en emploi se surajoutant au dividende environnemental. En simplifiant à l'extrême disons que les travaux empiriques concluent généralement à ce double-dividende et que les travaux théoriques mettent en garde contre son automaticité.

Cette controverse a permis d'isoler les conditions d'un résultat positif d'une fiscalité carbone mais elle n'a pas percolé dans le débat public alors qu'elle aurait dû le polariser, comme le suggérait la mission Rocard, autour des moyens de réunir ces conditions. Notre profession en est en partie responsable – interprétation personnelle dont je prie le lecteur de penser qu'elle n'est pas arbitraire. À craindre un discours faisant de la taxe carbone une recette miracle, à insister sur le fait qu'il n'y a pas de repas gratuit, à dire qu'un double-dividende n'est possible qu'en « économie de second rang » pour laquelle nous n'avons pas de théorie établie, nous avons passé un message si prudent qu'il ne pouvait vaincre des résistances moins regardantes sur la qualité de leurs arguments.

L'essentiel des travaux disponibles envisage l'hypothèse où les revenus de la taxe carbone sont utilisés à ***pression fiscale constante pour réduire les prélèvements obligatoires qui portent sur le travail***. Une raison en est que, dans les situations françaises et

européennes, les prélèvements sur le travail ne peuvent que croître tendanciellement, en raison de l'évolution des pyramides des âges, sauf à revoir à la baisse nos systèmes de retraites et de santé¹³. Le graphique 1 donne une synthèse du troisième rapport du GIEC sur les études existantes en Europe dans les années 1995-2000. Elle montre que la baisse des charges sociales est la modalité de recyclage la plus efficace. Nous ne le reproduisons pas en vue d'un effet d'autorité mais pour montrer que c'est un débat depuis longtemps balisé et qui permet de comprendre les mécanismes par lesquels une *taxe carbone peut réduire les coûts des politiques climatiques tout en étant favorable à l'emploi*.

Graphique 1. Impact macroéconomique des taxes carbone selon des modalités de recyclage des recettes



Légende : Synthèse de plusieurs études menées en Europe occidentale (GIEC, Troisième Rapport, 1995). Quand les taxes sont compensées par une baisse des prélèvements sur le travail, la richesse augmente (ronds blancs). Quand elles sont compensées par d'autres réductions de prélèvements ou par des subventions, la richesse diminue (ronds noirs).

Source : Crassous et al. (2009).

Qu'une taxe carbone réduise les coûts des politiques climatiques, ce que Goulder (1995) appela un double-dividende au sens faible, ne porte pas à controverse académique, mais l'importance politique de ce consensus a été sous-estimée, voire totalement

13. Même s'il y a de bonnes raisons de privilégier un recyclage par baisse des charges sociales, les simulations faites avec le modèle Imacim-S du CIRED montrent qu'il est utile de le combiner à d'autres modalités (TVA, impôt sur le revenu, etc.). Nous n'en traitons pas ici, voir Combet et al., 2010.

négligée lors de la dernière tentative de taxe carbone (c'est ce qui a permis l'épisode du chèque vert). Contrairement à une politique réglementaire ou des permis d'émission négociables gratuits ou des permis vendus aux enchères mais à recyclage non affecté, une taxe carbone prélevant y sur les entreprises permet, dûment recyclée, de leur rendre x en baisse des charges. Certes y et x ne sont pas forcément égaux (cela dépend des secteurs) mais, au niveau agrégé il y a réduction ou annulation de l'effet de **propagation**, donc baisse des coûts des politiques climatiques.

Plus controversé est l'impact ultime d'une taxe carbone sur l'activité et l'emploi. Taxer la consommation, ce que fait la taxe carbone, revient à taxer le revenu qui la permet : si les employeurs empochent l'intégralité de la baisse des charges, le pouvoir d'achat des salariés baissera, ce qui aura un effet économique dépressif ; si en revanche, des augmentations de salaire compensent la baisse du pouvoir d'achat provoquée par de plus fortes dépenses énergétiques, alors les entreprises subiront la propagation des surcoûts énergétiques sans provoquer une perte d'emploi.

Le partage de la baisse des charges entre hausse du salaire net et baisse du coût du travail est donc un paramètre critique qui dépend des rapports de force dans la négociation et qu'il est difficile d'endogénéiser dans un modèle numérique pour déboucher sur une « prédiction » crédible. On peut en revanche montrer, par un jeu de simulations numériques, que la part du salaire qui se retrouve en augmentation des salaires est un des déterminants majeurs de la possibilité d'un « second dividende »¹⁴ : si elle est trop faible la taxe carbone baisse la demande des ménages en biens non-énergétiques et enclenche un processus récessif ; si elle est trop forte, c'est la compétitivité des entreprises qui est affectée. C'est pourquoi séparer le lancement d'une taxe carbone des processus de négociation sociale et salariale ne peut que conduire à l'échec. Mal recyclée, une taxe carbone peut en effet devenir un handicap pour l'économie et se retourner contre les salariés.

Ce diagnostic peut être perçu comme très pessimiste. Les partenaires sociaux, pour l'essentiel climato-indifférents, vont en effet être réticents à encombrer la négociation déjà difficile du Pacte de

14. Voir la thèse de Combet (2013).

responsabilité d'un dossier lui-même sensible. Mais on peut en tirer, c'est affaire de clarification des enjeux, une toute autre conclusion en remarquant qu'une taxe carbone produit justement un « grain à moudre » non négligeable pour la négociation sociale :

(i) Elle élargit l'assiette des prélèvements et touche les revenus non-salariaux des particuliers (rentes foncières et immobilières, revenus de placements financiers ou de transfert). Lorsque quelqu'un conduit sa voiture, prend l'avion ou chauffe sa piscine, une taxe carbone touche l'ensemble de ses revenus. C'est donc, en dernière instance, une taxe implicite sur les revenus non-salariaux.

(ii) Elle *facilite l'équilibre de notre balance commerciale* en frappant des énergies fossiles presque totalement importées et elle réduit les efforts de « modération salariale » à faire pour l'assurer. C'est donc une sorte de taxe implicite sur les rentes pétrolières et gazières. Taxer les hydrocarbures importés lève des fonds pour construire des hôpitaux ou des écoles en France au lieu de stations de sport d'hiver à Dubaï.

Par ces deux mécanismes, taxe implicite sur les revenus non-salariaux et taxe implicite sur les rentes pétrolières et gazières, une taxe carbone permet donc d'*alléger la charge fiscale retombant sur le système productif national*. Une des difficultés est que ce « grain à moudre » n'est pas immédiatement tangible puisqu'il n'apparaît qu'après que les mécanismes d'équilibre général aient joué¹⁵. C'est donc la fonction d'un débat public suffisamment informé que de le mettre suffisamment en évidence pour que les partenaires sociaux intègrent la taxe carbone dans tout dispositif de réforme et qu'on mette en place des dispositifs réduisant le décalage temporel entre coûts et bénéfices effectifs de la taxe carbone, nous y revenons dans la troisième partie de ce texte.

Reste l'évaluation de ce grain à moudre. C'est ici que les économistes doivent se rappeler que la Roche Tarpéienne est proche du Capitole (Hourcade, 2007). Des chiffres de création d'emplois verts sont lancés ici ou là, dont l'optimisme rassure les « militants de la cause » mais provoque des réflexes de scepticisme qui bloquent la discussion. Dans les exercices conduits au Cired depuis des années, les résultats obtenus passent de destructions d'emplois à des créa-

15. Pour éviter les malentendus fréquents, on rappellera ici que parler de mécanismes d'équilibre général n'implique pas que l'on suppose des économies en équilibre optimal.

tions significatives selon les hypothèses faites sur la politique économique dans laquelle la réforme sera insérée, de détails techniques comme la façon précise dont on transcrit la neutralité budgétaire ou comme les modalités d'indexation des retraites, des prestations sociales et des dépenses publiques, et de paramètres décrivant des comportements structurels de l'économie. La bonne question n'est donc pas quel est le « bilan emploi » d'une taxe carbone mais quels sont les éléments qui font passer d'une destruction d'emplois à une création d'emplois.

Le cercle vertueux qui s'enclenche peut être décrit en prenant le cas simple où on raisonne à position constante de commerce extérieur : la baisse de la charge fiscale retombant sur l'appareil de production combinée avec une baisse des charges sociales récupérée en partie seulement en hausse du salaire net permettent une baisse moyenne du prix de production ; cette baisse améliore la compétitivité de la production nationale et permet une hausse de l'emploi que renforce la plus haute intensité en travail permise par la baisse du coût relatif du travail par rapport aux autres facteurs de production¹⁶ ; à position constante de commerce extérieur, la baisse des importations d'hydrocarbures permet une hausse des salaires qui débouchent sur une hausse du pouvoir d'achat si les gains d'efficacité énergétique absorbent une part suffisante de la hausse des prix de l'énergie pour les ménages.

Ce cercle vertueux dépend de trois facteurs fondamentaux. Le premier est l'ampleur des gains d'efficacité énergétique pour les ménages et pour les industries¹⁷ ; le deuxième est le rythme d'ajustement du salaire net en fonction de la baisse du chômage ; le troisième est l'élasticité-prix de la production nationale par rapport aux productions importées. En définitive, le mécanisme est assez simple : si le salaire net augmente suffisamment pour compenser l'effet négatif de la taxe carbone sur le pouvoir d'achat des salaires tout en ne mettant pas en cause la baisse des coûts de production due à la baisse des coûts du travail et au transfert de charges, on

16. À ce niveau d'agrégation, la baisse du contenu énergétique du PIB recouvre à la fois l'efficacité énergétique *stricto sensu* et des changements de structure au profit des activités moins énergivores.

17. Je fais ici que résumer, en simplifiant et en m'en tenant aux hypothèses centrales, la démonstration faite au chapitre 5 de la thèse de Combet (2013) en particulier dans son modèle analytique des pages 163 à 172.

obtient des gains d'activité d'autant plus importants que la baisse des coûts de production permet de regagner une part significative des marchés nationaux et internationaux.

Pour éviter tout malentendu, il faut insister sur le fait que ces mécanismes mettent un certain temps à se déployer et que les chiffres qu'on peut dériver par des analyses de statique comparative (Samuelson, 1965) sont des résultats de moyen terme. Ces analyses, très utiles pour mettre en évidence les effets structurels de divers *policy mix* ne répondent pas totalement à la question du déclenchement de l'action à court terme, nous y reviendrons. Disons, pour fixer des ordres de grandeur, dont nous verrons pourquoi ils constituent une borne basse, qu'avec une taxe de 200€/tC on obtient, selon les configurations des régimes de croissance, une hausse de l'emploi de 200 000 à 400 000 par rapport au scénario de base, ce qui représente une baisse significative du taux de chômage.

Ce résultat robuste, qu'on retrouve dans la plupart des études de ce type, est important pour réfuter l'argument d'une taxe carbone destructrice d'emplois. Mais il ne faut pas que cette évaluation très agrégée ne polarise l'attention sur une variation certes significative mais modeste et ne masque l'essentiel. Les termes abstraits d'élasticité-prix du commerce extérieur, d'ajustement des salaires au niveau du chômage et de contenu en emplois de la croissance renvoient en effet à des enjeux plus fondamentaux de la transition énergétique qu'il nous faut maintenant examiner.

2.2. Une économie plus riche en emplois, une société moins dualiste

Dès 1990, au moment de la taxe mixte européenne, le débat sur les problèmes de compétitivité posés par une taxe carbone a été polarisé autour des problèmes d'industries à forte intensité en énergie et faiblement intensives en main-d'œuvre (ciment, acier, métaux non-ferreux, verre, produits pétroliers, papier). Basculer sur la consommation d'énergie une partie des prélèvements sur le travail réduit la charge fiscale totale pesant, directement ou indirectement, sur le système productif pris dans sa globalité ; mais cette charge s'alourdit pour ces secteurs. Ceux-ci ne représentent qu'environ 4 % de la valeur ajoutée industrielle mais ils se sont instaurés en porte-paroles du monde industriel et peuvent jouer un rôle critique pour le tissu industriel de certaines régions.

C'est ce qui a conduit à proposer un mécanisme de permis d'émissions négociables, qui deviendra, malgré des réticences surtout allemandes, le système EU-ETS. Sa motivation initiale est de ne pas faire payer les industries intensives dès la première tonne de carbone émise, ce qui, dans un système de taxes, peut être obtenu par un abattement à la base. C'est d'ailleurs moins ici l'impact des différentiels de coût sur la compétitivité qui compte que l'impact sur le niveau des marges qui est très sérieusement réduit avec des taxes au-delà de 40-50€/tc. Ce mécanisme vaut surtout pour les maillons amont de ces industries (clinker, fonte, première fusion de l'aluminium) ; pour les autres maillons, les coûts de transport par unité de valeur ajoutée limitent l'exposition à la concurrence internationale et les industries peuvent plus aisément passer les surcoûts dans leurs prix de vente¹⁸. Il ne s'agit pas de minimiser l'impact d'une délocalisation de ces activités sur le tissu industriel de certaines régions, le coût stratégique de la perte de certains maillons de la chaîne industrielle et la décrédibilisation des politiques climatiques en cas de « fuites de carbone » importantes. Mais la polarisation sur ces secteurs¹⁹ ne doit pas faire effet de masque sur les gains en emplois du basculement sur le carbone d'une partie de la fiscalité pour 70 % des secteurs productifs dont la grande majorité des PME.

Pour comprendre ces gains, il faut d'abord examiner le cas spécifique des industries exposées à la concurrence internationale. Celles-ci ont subi depuis quarante ans des variations de taux de change euro/dollar bien supérieures à ce qu'on imagine aujourd'hui pour les prix du carbone, variations qui touchent tous les éléments des coûts de production et pas seulement l'énergie : -53 % de 1980 à 1985, +79 % de 1985 à 1996, -30 % de 1996 à 2000,

18. Dans une étude détaillée faite sur l'industrie britannique on a pu montrer que seulement 1 % de sa valeur ajoutée était vraiment concernée par ce risque de compétitivité (Demailly *et al.*, 2007).

19. C'est historiquement pour éviter que ces secteurs ne payent la taxe carbone dès la première tonne émise qu'a été lancé le système EU-ETS. L'enjeu d'un tel système est l'existence d'un processus clair d'allocation des quotas, qui soit indépendant des jeux de lobbying. Il est important d'avoir en tête que certaines industries sont prises en étau entre les activités amont qui leur facturent le prix du carbone et des clients à qui ils ne peuvent faire de même, vu l'état de la concurrence internationale. Du point de vue macroéconomique, vendre aux enchères une part croissante des permis permettrait de baisser les charges sociales mais les industriels font alors valoir que cela reviendrait à une taxe. Il reste à creuser la voie des formules optionnelles, où les industries auraient le choix entre taxe et système de permis, la taxe faisant alors office de prix-plafond sur le marché du carbone.

+53 % de 2000 à 2007, -34 % entre 2013 et mars 2015. De même des surcapacités de production dans des pays comme la Chine auraient un effet dépressif sur les prix plus dangereux pour la viabilité de la sidérurgie en Europe que des niveaux tant soit peu significatifs de prix du carbone. La baisse des charges sociales ne peut être une recette miracle pour résoudre ces problèmes qui relèvent des politiques industrielles et de la politique monétaire. Simplement, et c'est un avantage qu'on ne peut négliger, elle peut aider les industries les plus intensives en main-d'œuvre à avoir des coûts de production plus compétitifs.

Ceci dit, il faut en venir à un point important qui concerne la totalité des secteurs économiques et qui a été, par mésinformation, curieusement négligé dans les réflexions autour du Pacte de responsabilité, à savoir la capacité du basculement fiscal carbone/travail à réduire l'effet pervers de nos modalités de financement de notre système social sur les comportements des employeurs. Toute embauche représente en effet un risque pour des entreprises qui ne sont jamais sûres que les ventes seront suffisantes pour la rémunérer. Il y a les préavis et dédommagements prévus par le droit du travail mais aussi le fait que se priver de travailleurs compétents constituent une perte de capital humain et que les employeurs ayant un vrai projet d'entreprise ont intérêt à garder ces travailleurs dans l'attente d'une conjoncture favorable. Dans ce cas, l'écart entre coût salarial et salaire net constitue un impôt sur les sureffectifs. Par unité produite, le coût des charges sociales augmente quand les affaires vont mal, ce qui conduit les entreprises, par anticipation, à sous-embaucher pour éviter d'être pénalisées en cas de moins bonnes affaires. En basculant les prélèvements vers le carbone, on limite cet effet pervers car les consommations d'énergie varient avec le niveau d'activité ; on remplace une taxe implicite sur les sureffectifs par une charge fiscale qui s'adapte au niveau des ventes.

Ce mécanisme est actuellement mal pris en compte par la littérature économique et les modèles empiriques. De même sont négligées ses conséquences en matière de recours au travail au noir ou à des embauches de travailleurs européens par des sociétés de service non soumises au même droit du travail que les sociétés françaises dès lors qu'il s'agit d'emplois nomades, au sens de P. N. Giraud (2012). Cela est d'autant plus important que ce phéno-

mène touche tout particulièrement le secteur du bâtiment qui est un secteur décisif de création d'emplois par la transition énergétique.

Bien entendu tout ne va pas se jouer sur la seule baisse des charges sur le facteur travail. Deux prérequis importants pour que la transition énergétique débouche effectivement sur un volume important d'emplois sont une formation professionnelle pour des postes de techniciens et ouvriers qualifiés et la création d'un tissu de PME dans l'ensemble des régions françaises. Mais la façon dont une taxe carbone peut permettre de repenser le lien entre financement de la protection sociale et prise du risque d'embauche par les entreprises est une dimension trop négligée jusqu'ici du contrat social à passer autour de la transition énergétique. Elle est essentielle parce que la transition énergétique se joue pour l'essentiel sur des activités non (ou moins) exposées à la concurrence internationale. Il importe donc que la part de travail sédentaire qu'elle mobilise soit réellement disponible et que sa part nomade ne s'évade pas vers des créations d'emplois dans d'autres pays.

2.3. Questions de justice sociale : ne pas se tromper d'enjeux

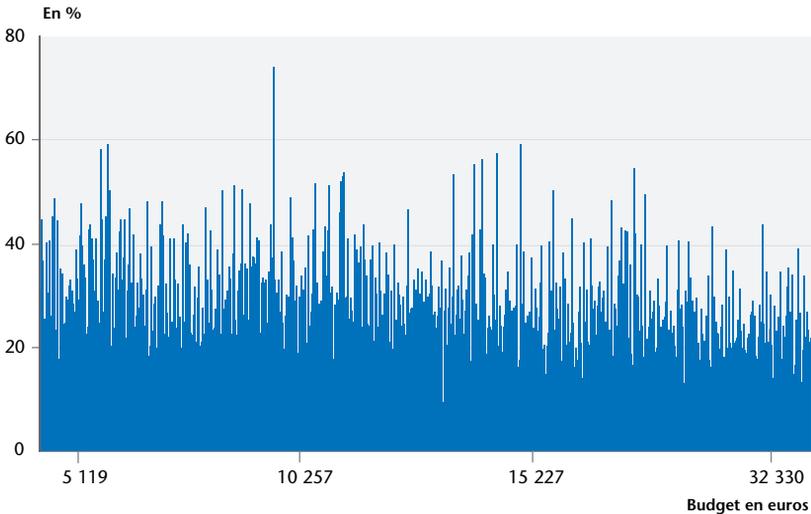
C'est bien en organisant une croissance plus riche en emplois, en maintenant un haut niveau de protection sociale et en rendant l'économie moins vulnérable aux inévitables chocs sur les prix des hydrocarbures, en évitant de donner des signaux trompeurs que l'on prend le mieux en charge les intérêts de la masse de la population. Mieux vaut être un salarié payant cher son essence qu'un chômeur la payant bon marché. Mais, comme pour les effets sur le système productif, nous retrouvons un problème d'écart entre effets de moyen-long terme et effets de court terme. À court terme, et cela compte au plan politique, l'effet distributif d'un dispositif de substitution entre taxe carbone et charges sociales est bien négatif, pour des parties non-négligeables de la population, mieux vaut ne pas le masquer.

Une difficulté est qu'on ne peut apprécier les effets distributifs à court terme d'une taxe carbone sur le seul axe riche-pauvre²⁰, c'est

20. Ce sont les ménages à hauts revenus qui payeraient la plus grande part du produit de la taxe carbone ; les 5 % des ménages les plus riches consomment deux fois plus d'énergie que les 5 % des ménages les plus pauvres, sans même intégrer les voyages aériens. Mais c'est le pouvoir d'achat des 35 % des ménages à bas revenus qui est le plus affecté car la part de l'énergie dans leur budget est de 60 % supérieure à celle des 5% des ménages les plus riches.

ce que montre le graphique 2 où on voit que la dispersion de la part budgétaire consacrée à l'énergie au sein d'une classe de revenu est bien plus forte qu'entre classes de revenus. Entrent ici en jeu des considérations essentiellement spatiales : habitats excentrés, type d'habitat (appartement vs maison individuelle), conditions climatiques, distances domicile-travail, densité des transports en commun. Il ne faut donc pas se tromper de diagnostic : les ménages les plus affectés par la taxe carbone sont ceux qui cumulent faibles revenus et dépendance aux énergies fossiles ; et dans cette dépendance, la mobilité routière est le paramètre le plus critique. Ainsi les 5 % les plus pauvres n'ont qu'un taux de motorisation de 65 % contre 80 % pour les 30 % de Français à revenus modestes. C'est parmi eux que se trouvent les populations les plus fragilisées par une hausse des prix des carburants.

Graphique 2. Part de l'énergie dans le budget de 10 305 ménages



Source : Combet et al. (2010), données de l'enquête Budget de famille (INSEE, 2006).

La conséquence est que des dispositifs généralisés de compensation (type chèque vert) manqueraient leur cible tout en diminuant le « grain à moudre » pour la négociation sociale et salariale et en affaiblissant le nécessaire signal incitatif. Il faut donc passer par des crédits d'impôts permettant d'exonérer les besoins de base mais en prenant soin de les moduler spatialement. Certes on voit poindre le risque de création d'une usine à gaz mais les données actuelles sur

les consommations d'énergie des ménages fournissent une source d'information suffisante selon les conditions climatiques régionales et les distances parcourues. Pour ne pas pénaliser les zones excentrées, par exemple on pourrait exempter de la taxe 4 500 km par an de déplacement automobile²¹. Pour les besoins de chauffage on pourrait pratiquer des exemptions pour les bas et moyens revenus vouées à disparaître après déploiement de programmes d'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments et des équipements utilisateurs d'énergie par l'ADEME. Ce sont en effet les ménages à bas revenus qui disposent en général des logements les moins bien isolés et des équipements les plus inefficaces

Mais il faut, là comme ailleurs, ne pas segmenter les dossiers et se rappeler qu'il n'y a pas de vulnérabilité énergétique séparable de la vulnérabilité globale des ménages. Le budget logement a explosé bien plus dans le passé que le budget énergie et il faut accompagner la taxe carbone d'aides individualisées et de multiples formes de maîtrise du coût du logement et des loyers sur le moyen terme (aides à la pierre, logements sociaux, aides aux bailleurs privés associées à des contraintes suffisantes pour éviter les dérives des formules actuelles, libération de réserves foncières, augmentation des COS, de la hauteur de construction, etc.). Comme les prix de l'immobilier constituent un des paramètres majeurs de l'éclatement spatial, créateur de mobilités non-choisies, cette action, accompagnée d'un effort du côté des politiques d'infrastructures de transport permettrait en outre de ralentir tendanciellement le mouvement de ségrégation spatiale.

3. Pour sortir d'une économie anémiée : le lien fiscalité carbone-finance carbone

Ce qui précède montre la contradiction inhérente à toute réforme fiscale appuyée sur une taxe carbone : elle peut s'avérer porteuse d'un nouveau contrat social autour d'un mode de développement renouvelé, mais, en raison du décalage entre impacts négatifs de court terme et effets positifs, sa montée en puissance ne peut qu'être lente alors qu'il faudrait qu'elle soit rapide si on veut

21. Chiffre purement illustratif dont nous avons simplement testé qu'il correspond à une prise en compte significative des populations fragiles.

en rendre rapidement tangibles les bénéfiques et lancer un cercle vertueux de confiance.

Il convient de prendre la mesure de ce décalage à partir d'un exercice mené par Encilowcarb²² en partant des hypothèses favorables. D'un côté, même en supposant une taxe carbone recyclée en baisse des charges, la transition énergétique commence par une perte d'emplois, certes légère à un niveau agrégé mais qui est indicatrice ; l'efficacité énergétique requiert un minimum d'investissement ; même avec des temps de retour inférieurs à deux ans pour chaque investissement, il faut trois à cinq ans pour que le programme global engendre des bénéfiques agrégés qui couvrent les dépenses de son déploiement. De l'autre, l'effet compétitivité de la baisse des charges n'arrive pas, pendant ces mêmes années, à compenser l'effet dépressif de la taxe carbone sur le pouvoir d'achat agrégé des ménages qui ne se réévalue qu'au fur et à mesure de la baisse du chômage.

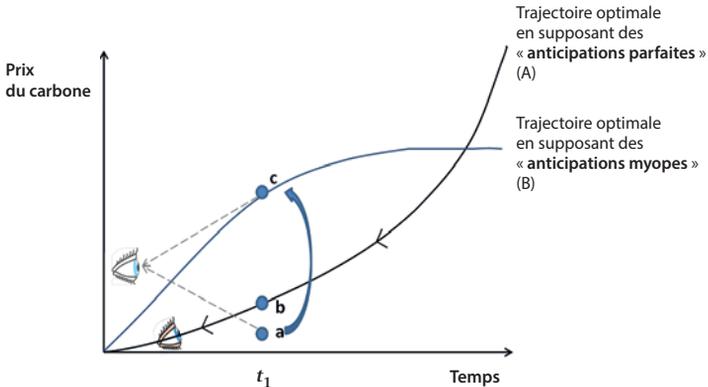
Ces décalages pourraient sans problème être absorbés dans un contexte de croissance, même modérée. Mais, dans le contexte actuel d'économie en dépression, on peut au contraire penser qu'ils condamnent toute nouvelle tentative à l'échec. Pour y pallier, le seul moyen est d'accélérer l'effet productif de la transition énergétique pour qu'il l'emporte sur les frictions de court terme engendrées par la substitution taxe carbone/charges sociales.

Pour comprendre comment organiser une telle accélération, il faut revenir à la réalité des logiques décisionnelles du secteur privé vis-à-vis des investissements productifs dans un *business regime*, un mode de fonctionnement du secteur privé, fortement modifié par rapport à celui des années soixante et soixante-dix. La justification de la taxe carbone par un effet signal paraît une évidence non discutée de la « sagesse économique ». Or elle suppose, comme représenté par la courbe (A) du graphique 3, que les entrepreneurs « voient » le signal de long terme : c'est ce qui permet d'avoir un niveau de taxe de 10 par exemple et de déclencher cependant des décisions intégrant que le prix du carbone sera de 30 ou 50 dans une ou deux décennies. Ce mode de raisonnement butte sur deux difficultés dans un monde de second rang :

22. Encilowcarb (Engaging Civil Society in Low Carbon Pathways) est un projet financé par la Région Île-de-France et conduit par le Cired et le Réseau Action Climat (Mathy *et al.*, 2010).

(i) Le prix du carbone n'est pas le seul signal que reçoivent les acteurs économiques car les autres signaux (prix de l'immobilier, coût du capital, volatilité des taux de change) ne sont pas plus optimaux que les prix de l'énergie et peuvent brouiller le signal prix du carbone. Le brouillage peut être d'autant plus efficace que le coût réel des énergies, après taxe carbone, intégrera les aléas des prix des hydrocarbures (la baisse récente de ces prix est nettement supérieure à ce qu'eût été la taxe carbone proposée par le comité présidé par Christian de Perthuis, 2011). Pour couvrir ces bruits, on devrait alors adopter le profil de taxe (B), nettement supérieur au profil (A) dans un premier temps, mais cela exacerberait les tensions à court terme.

Graphique 3. Qualité des anticipations et coût des politiques climatiques

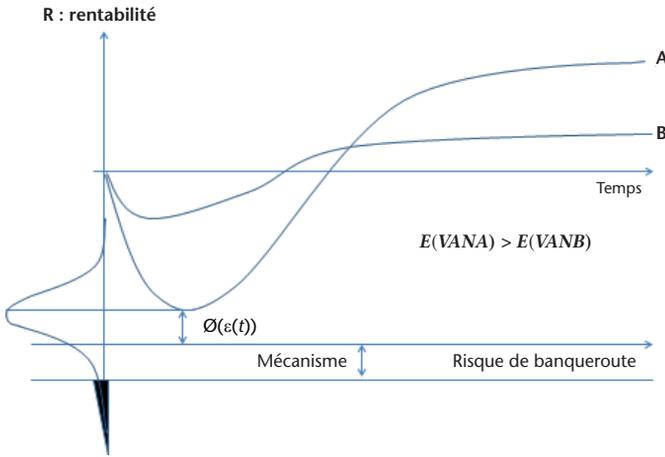


Note : dans la plupart des modèles utilisés pour étudier les politiques climatiques, on suppose que les agents anticipent la trajectoire des prix du carbone sur le très long terme ; ils « voient » que les prix du carbone seront de 200€/Tco2 en 2050 et adoptent les politiques d'infrastructure adéquates, même si aujourd'hui on adopte un prix du carbone de 10€/Tco2. Dans la réalité les agents sont myopes ; ils voient seulement un prix de 5€/Tco2 et leur perception est brouillée pas l'existence d'autres signaux (prix de l'immobilier, volatilité des prix des énergies fossiles, coût du risque) et il faut donc leur envoyer des signaux prix plus fort pour dépasser cet effet de brouillage.

(ii) Contrairement à ce que suppose une version naïve de l'effet signal, les entreprises ne sélectionnent pas les investissements par ordre de mérite décroissant de l'espérance mathématique de leurs revenus nets actualisés. Cette valeur ignore les profils temporels des dépenses et recettes d'un projet et n'est un bon critère de décision qu'en présence d'un prêteur patient, bienveillant et disposant de capacités financières illimitées. Dans le graphique 4, l'espérance mathématique des gains de A est supérieure à celle de B ; mais A peut très bien n'être pas choisi parce que les incertitudes (très fréquentes) sur le coût des équipements et des chantiers font que la

firme, en cas de dépassement des coûts initialement prévus, pourrait être obligée à des investissements complémentaires. Ceux-ci peuvent être tels qu'une « ligne de banqueroute » serait franchie au-delà de laquelle la firme se verrait refuser des prêts complémentaires permettant de les assumer ou ne se les verrait accorder qu'au prix d'une prise de contrôle par les prêteurs.

Graphique 4. Choix des entreprises en situation d'incertitude



Ces deux difficultés sont le symptôme de deux caractéristiques fondamentales des économies modernes : ce que les Anglo-saxons appellent la *regulatory uncertainty*, c'est-à-dire la perte de confiance dans la capacité des autorités publiques à tenir leurs engagements et un régime de gestion des firmes privilégiant la valeur pour l'actionnaire qui décourage les investissements à longue maturité dans un contexte incertain. Le seul signal prix du carbone peut alors s'avérer peu opératoire : une taxe carbone va certes affaiblir la profitabilité de B mais elle ne pourra pas pour autant faire disparaître le risque de banqueroute qu'implique le choix de A. Ce décalage entre les présentations fréquentes de la taxe carbone (et plus généralement des prix du carbone) et la réalité des décisions d'investissement dans le capitalisme financier moderne est un des éléments de la difficulté à passer des compromis crédibles avec les acteurs industriels.

Pour contourner cette menace sur la solvabilité et la valeur de la firme il n'est d'autre voie que de lier réforme fiscale et mise en place de nouveaux dispositifs financiers. On peut en résumer les principes ainsi ²³:

(i) Il y a besoin de se déplacer vers le bas la ligne du 'risque de banqueroute' lié aux investissements bas carbone, le plus souvent plus capitalistiques.

(ii) Il faut alors des modalités de financement où la réduction des émissions de GES sont pris en charge, dès le lancement du projet, en fonction de la quantité de tonnes non-émises et d'une valeur prédéterminée de la tonne de carbone, exprimant sa valeur sociale ; cette valeur devrait être la valeur actualisée d'une série de prix fictifs du carbone croissant dans le temps.

(iii) Cela suppose la garantie du gouvernement sur l'émission de *Climate Remediation Assets* (CRAs) (actifs protecteurs du climat) par la Banque de France, CRAs utilisables seulement pour financer des prêts bas-carbone et remboursables non en *cash* mais en certificats carbonés authentifiés par une autorité indépendante comme pour le mécanisme de développement propre.

Ce n'est pas le lieu ici de rentrer dans le détail d'un tel système ni dans les débats qu'il implique à l'échelle internationale. Il importe en revanche d'en comprendre le sens par rapport à la question des réformes fiscales, en particulier la nécessité de mettre un prix notionnel du carbone au cœur de tout système financier. Ce prix a une double fonction qui s'apparente à celle d'une taxe : c'est un effet signal sur la valeur qu'une société accorde vraiment à la réduction de ses émissions de gaz à effet de serre et qui a l'avantage de contrebalancer l'effet négatif du taux d'actualisation privé sur les investissements à longue maturité ; c'est un moyen d'éviter les inefficacités venant de subventions accordées en fonction du seul pouvoir de conviction des porteurs de projets.

Mais il y a deux différences entre ce prix notionnel et une taxe. La première est de pallier le déficit de crédibilité des gouvernements quant à leur capacité à réellement imposer des prix du carbone. Par l'émission de CRAs ils disent : « Ne pouvant nous engager à lever des taxes carbone croissantes dans le temps, nous

23. Voir Hourcade *et al.* (2014) et Aglietta *et al.* (2015).

démonstrons le sérieux de notre engagement contre le changement climatique en vous donnant dès maintenant, et de façon irrévocable, l'équivalent des revenus attendus de ces taxes sous forme de financements bonifiés ». La deuxième est de déclencher une action immédiate avec des prix notionnels du carbone plus élevés que ceux qui peuvent être transmis par des taxes : un tel prix notionnel redirige en effet les nouveaux investissements mais ne pénalise pas les équipements existants et les comportements qui en découlent. Ils évitent, en tous cas, rendent plus difficile la coalition d'intérêts hétérogènes contre la taxe carbone.

En d'autres termes, lier réforme fiscale et outil financier permet de réduire le décalage entre coûts et bénéfices d'une taxe carbone : la montée en puissance de cette taxe peut être plus lente, au rythme de la renégociation du contrat social implicite qui prévalait jusqu'ici, ceci sans ralentir l'action sur les nouveaux équipements.

4. En conclusion : questions de tempo

Nous avons essayé de montrer dans ce texte pourquoi l'idée de taxe carbone, ne saurait être discutée de façon isolée de l'ensemble des contraintes actuelles et des défis futurs de notre pays ; en tous cas si on veut porter cette taxe à un niveau cohérent avec une trajectoire d'émission de GES conforme à l'objectif affiché de maintenir la hausse des températures en deçà de 2°C par rapport à l'ère préindustrielle.

Son premier objectif est évidemment d'accompagner une transition vers des énergies et un mode de développement qui nous évitent de faire un pari faustien avec notre planète. Mais le simple énoncé des problèmes de transition que posent sa mise en œuvre et sa montée en puissance montre qu'elle doit être gérée comme une **composante d'un nouveau contrat social** : mode de financement de notre protection sociale, financement des investissements de long terme, statut des zones excentrées urbaines ou rurales, problème du statut des industries lourdes et des secteurs fragilisés qui vont du transport routier à la pêche en passant par l'agriculture, transformation des modes de consommation. La précondition pour aller dans cette voie est de mettre fin à la fragmentation intellectuelle qui fait que des choix politiques tels que le pacte de responsabilité ou la réforme des retraites sont gérés indépendam-

ment de la transition énergétique et celle-ci indépendamment de la réforme fiscale sans parler des réformes du système financier²⁴.

Il s'agit donc de gagner en lucidité prospective pour mieux intégrer le long terme dans notre gestion du présent. En le faisant, on a une chance de mobiliser les climato-indifférents qui sont surtout préoccupés par les questions de la dette, du financement des systèmes sociaux sous contrainte de compétitivité, de l'emploi ou de la sécurité énergétique. Cette mobilisation est nécessaire pour dépasser le dernier, et très efficace, obstacle au déploiement d'une taxe carbone, celui de son tempo, de son opportunité.

Il est difficile d'adopter une taxe carbone dans un contexte de prix du pétrole élevés ; leur baisse actuelle ouvre une fenêtre d'opportunité dont il serait bon de profiter avant qu'elle ne se referme. Il ne faut pas se tromper sur le sens de cette baisse ; créée en grande partie par l'émergence des gaz de schistes aux USA, elle ne peut être isolée de l'intérêt des pays de l'OPEP à « laisser filer » les prix à la baisse comme ils l'ont fait dans les années quatre-vingt pour décourager nos efforts de maîtrise de l'énergie. Lancer une taxe carbone aujourd'hui, c'est se prémunir contre un tel risque qui prépare demain un transfert de rente encore plus important vis-à-vis de ces pays²⁵. On pourra d'autant mieux le faire rapidement qu'il sera clair pour tous que cette taxe est une composante d'un nouveau contrat social au-delà même du seul dossier climat.

Codicille

Je reproduis ici un texte prémonitoire de l'échec de la taxe carbone proposée par N. Sarkozy non pour me féliciter d'avoir eu raison mais pour montrer que les réflexions que j'avance dans ce texte ne sont pas une trop facile rationalisation *ex-post* de cet échec. J'écrivais en novembre 2007 dans un document du travail du Cired :

24. Voir Combet et Hourcade (2014).

25. Cf. Waisman *et al.* (2012). Une autre option à étudier est celle du dispositif suisse qui lie la montée de la taxe carbone à sa capacité de tenir, chaque année, une trajectoire de baisse de ses émissions compatible avec ses engagements de Kyoto. Pour éviter les suspicions (taxe étranlant l'industrie versus baisse des charges sociales comme cadeaux aux patrons), le système prévoit que les entreprises reçoivent, par une baisse des charges, le produit de la taxe carbone qu'elles ont globalement versé (sauf les entreprises optant pour des accords volontaires) et que les salariés verront baisser leurs cotisations au *prorata* de ce qui leur sera prélevé.

« Suite au Grenelle de l'environnement de 2007, le Président de la République a annoncé sa volonté de mettre à l'étude une taxe carbone. Ce fut alors une bonne nouvelle pour moi, mais, ayant vu et vécu un front de refus hétéroclite briser la proposition européenne de taxe carbone-énergie en 1992, la *BTU tax* de Clinton en 1993, l'écotaxe du gouvernement Jospin en 1998, je sais que cette porte ouverte pourrait vite se refermer [...]. Ce front du refus a réussi à empêcher à chaque fois toute discussion sérieuse d'une taxe carbone grâce à la mise en scène de postures idéologiques contradictoires et d'inquiétudes justifiées. Il réussira encore si la taxe carbone est défendue comme la recette magique d'une nouvelle ère écologique, sans tenir compte des inquiétudes et difficultés immédiates que vivent "les gens", le *vulgus pecum*, bref chacun d'entre nous. L'histoire nous montre que la pugnacité de Nicolas Hulot pourrait ne pas suffire face à une avalanche de prises de parole et micro-trottoirs qui amèneront une fois de plus l'opinion consultée par sondages à répondre "on n'en veut pas" : marins-pêcheurs, taxis, agriculteurs, transporteurs routiers au bord de la rupture, ruraux et banlieusards dépendants de l'automobile pour accéder à une grande surface ou à leur travail, ménages pauvres étranglés par leur facture de chauffage ».

Références

- Acemoglu D., P. Aghion, L. Burzstyn et D. Hemous, 2012, « The environment and directed technical change », *American Economic Review*, 102 : 131-166.
- Aglietta M., É. Espagne et B. Perrissin Fabert, 2015, « Une proposition pour financer l'investissement bas carbone en Europe », *La note d'analyse de France-Stratégie*, février.
- Combet E., 2013, *Fiscalité Carbone et progrès social : application au cas français*, Thèse de l'EHESS, soutenue le 9 avril.
- Combet E. et J.-C. Hourcade, 2014, « Taxe carbone, retraites et déficits publics : le coût caché du cloisonnement des expertises », *Revue d'Économie Politique*, 124(3) : 291-316.
- Combet E., F. Gherzi, J.-C. Hourcade et C. Thubin, 2010, « La fiscalité carbone au risque des enjeux d'équité », *Revue Française d'économie*, 25 : 59-91.
- Comité présidé par C. de Perthuis, 2011, *Trajectoires 2020-2050 vers une économie sobre en carbone*.
- Crassous R., P. Quirion, F. Gherzi et E. Combet, 2009, « Taxe carbone : Recyclage des recettes et double dividende », *Références économiques pour le Conseil économique pour le développement durable*, 4.

- Demailly D., M. Grubb, J.-C. Hourcade, K. Neuhoff, et M. Sato, 2007, *Differentiation and Dynamics of European Union Emission Trading Scheme Competitiveness Impacts*, Report for Climate Strategies, www.climate-strategies.org.
- de Mooij R.A., 2000, *Environmental Taxation and the Double Dividend*, Elsevier Science Ltd.
- Grubb M., 2013, *Planetary Economics, Energy, climate change and the three domains of sustainable development*, Routledge.
- Gately D., 1992, « Imperfect Price-Reversibility of U.S. Gasoline Demand: Asymmetric Responses to Price Increases and Declines », *Energy Journal*, 13(4) : 179-207.
- Gately D. et J. Dargay, 1995, « The Imperfect Price-Reversibility of Non-Transportation Oil Demand in the OECD », *Energy Economics*, 17(1) : 59-71.
- Gately D. et H. G. Huntington, 2002, « The Asymmetric Effects of Changes in Price and Income on Energy and Oil Demand », *Energy Journal*, 23(1) : 19-55.
- GIEC, 2001, *Troisième rapport d'évaluation*, Groupe III.
- Giraud P.-N., 2012, *La Mondialisation. Émergences et Fragmentations*, Sciences Humaines Éditions, 2008, seconde édition.
- Goulder L. H., 1995, « Environmental taxation and the double dividend: a reader's guide », *International Tax and Public Finance*, 2 : 157-183.
- Hourcade J.-C. et J. Robinson, 1996, « Mitigating factors: assessing the costs of reducing GHG emissions », *Energy Policy*, 1996/11/30, 24.
- Hourcade J.-C., 2007, « Les modèles dans les débats de politique climatique : entre le Capitole et la Roche tarpéienne ? », in A. Dahan, *Les Modèles du Futur*, La Découverte
- Hourcade J.-C. 2007, « La taxe carbone : pour ne pas disqualifier une idée d'avenir », *Working-Paper du Cired*, novembre.
- Hourcade J.-C., 2012, « La taxe carbone post-mortem », *Projet*, septembre.
- Hourcade J.-C., C. Cassen, B. Perrissin Fabert, 2014, « Financement de la transition vers des économies bas carbone », *Étude du Cired pour Entreprise pour l'Environnement*.
- Krugman P., 2008, *The return of depression economics and the crisis of 2008*, W. W. Norton & Company, New York.
- Lampin L., F. Nadaud, F. Grazi. et J.-C. Hourcade, 2012, « Long-term fuel demand: Not only a matter of fuel price », *Energy Policy*, 62 : 780-787
- Mathy S., R. Bibas et M. Fink, 2010, *Scénarios de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour la France*, Low Carbon Society Network.
- Pottier A., J.-C. Hourcade et É. Espagne, 2014, « Modelling the redirection of technical change: The pitfalls of incorporeal visions of the economy », *Energy Economics*, 42 : 213-218.

Rocard M., 2009, *Rapport de la conférence des experts et de la table ronde sur la contribution Climat et Énergie*, La documentation française, 28 juillet.

Samuelson P., 1965, *Les fondements de l'analyse économique*, Gauthier-Villars.

Waisman H., C. Guivarch, F. Grazi et J.-C. Hourcade, 2012, « The Imaclim-R model: infrastructures, technical inertia and the costs of low carbon futures under imperfect foresight », *Climatic Change*, 114(1) : 101-120.

FISCALITÉ DES MÉNAGES

Pourquoi les économistes sont-ils en désaccord ? Faits, valeurs, et paradigmes : revue de littérature et exemple de la fiscalité	199
Guillaume Allègre	
Fiscalité du capital : principes, propriétés et enjeux de taxation optimale	225
Céline Antonin et Vincent Touzé	
Comment justifier une augmentation impopulaire des droits de succession	267
André Masson	

POURQUOI LES ÉCONOMISTES SONT-ILS EN DÉSACCORD ? FAITS, VALEURS ET PARADIGMES REVUE DE LA LITTÉRATURE ET EXEMPLE DE LA FISCALITÉ

Guillaume Allègre

OFCE, Sciences Po¹

Les économistes ne sont pas d'accord entre eux. Ils ne sont pas d'accord sur cette absence de consensus et ils ne sont pas d'accord sur les raisons de ce désaccord. Certains pensent que leur désaccord provient principalement de différences sur les valeurs, mais des études montrent également une absence de consensus sur les faits. Les économistes apparaissent excessivement confiants dans leurs estimations, un biais classique d'expertise. En s'appuyant sur l'exemple de la fiscalité, l'article souligne que la distinction faits/valeurs est trop réductrice. Concernant les questions distributives, il n'y a pas de mesures neutres du point de vue des valeurs. Ce qui est mesuré dépend souvent de l'écart à une norme. La mesure est ainsi la différence entre les faits et les valeurs. Elle n'est donc ni entièrement normative, ni simplement descriptive. De plus, les paramètres estimés par les économistes n'ont de sens qu'au sein d'un modèle donné. Or, le désaccord porte non pas seulement sur les paramètres mais sur le modèle lui-même, ou le paradigme, c'est-à-dire sur le choix d'hypothèses simplificatrices pertinentes. Il existe aussi un enchevêtrement de questions normatives et positives dans le choix d'un modèle.

Mots clés : consensus, fiscalité, économie normative, économie positive.

1. Je remercie les participants et organisateurs de la conférence de consensus du 20 mai 2014 et notamment Alain Trannoy qui a donné l'idée de discuter la théorie de la fiscalité optimale. Je remercie également Gérard Cornilleau, André Masson, Xavier Timbeau et Vincent Touzé pour leurs échanges et commentaires.

Les désaccords entre économistes font l'objet de nombreuses plaisanteries. Selon l'une d'entre elles, attribuée à Churchill, si vous mettez deux économistes dans une pièce, vous aurez deux avis différents, à moins que l'un d'entre eux ne soit Lord Keynes, auquel cas vous aurez trois avis différents. Pire, les économistes n'arrivent même pas à se mettre d'accord sur le fait qu'ils ne sont pas d'accord entre eux. Les enquêtes sur le consensus en économie parviennent à des conclusions contradictoires. Kearl *et al.* concluent en 1979 que « la perception d'un désaccord généralisé est tout simplement fausse » ; pour Alston *et al.* (1992), « il y a beaucoup de consensus entre économistes » ; pour Gordon et Dahl (2013) il y a un « degré remarquablement élevé de consensus ». Mais d'autre part, Klein et Stern (2005) montrent que, parmi les sciences sociales, c'est en économie que le consensus sur les politiques publiques, est le moins élevé ; Fuchs, Krueger et Porteba (1998) concluent que les économistes font des estimations « très disparates » de paramètres économiques importants tels que l'élasticité de l'offre de travail, et ont également des opinions très disparates sur des propositions de politiques publiques dans leur champ d'études. Entre ces deux extrêmes, pour Anderson et Blandy (1993), « il existe en fait un consensus *raisonnable* entre économistes sur de nombreux sujets » ; Wasmer et Mayer (2009) parlent de « faible degré de consensus, distribué de façon hétérogène selon les questions² » ; pour Whaples (2009), le verre est à moitié plein, les économistes étant d'accord sur certains sujets importants et en désaccord sur d'autres, le plus important étant qu'ils soient d'accord sur certains sujets.

Sur la base d'une revue de littérature, cet article montre que les économistes ne sont pas d'accord entre eux ; qu'ils ne sont pas d'accord sur cette absence de consensus (1.1) et qu'ils ne sont pas d'accord sur les raisons de ce désaccord (1.2). En prenant l'exemple de la fiscalité, l'article montre que les désaccords entre économistes ne concernent pas seulement les faits (c'est-à-dire qu'ils ne portent pas seulement sur les estimations des paramètres des modèles comportementaux) ou les valeurs (par exemple la préférence

2. « *mild degree of consensus, heterogeneously distributed across questions* ».

sociale pour l'égalité) ; les désaccords concernent en fait les modèles eux-mêmes, ou les paradigmes, c'est-à-dire la façon pertinente de simplifier le monde. Or le choix d'un paradigme dépend d'un mélange de valeurs et de faits (2). Dans ce contexte, l'article conclut que le consensus n'est pas nécessairement souhaitable. Le rôle des économistes n'est pas de faire converger leurs opinions afin de créer les conditions d'un consensus trompeur, mais au contraire de faire vivre ces opinions dans leur diversité, de façon à refléter du mieux possible la pluralité des points de vue dans la société. L'intérêt des conférences de consensus ou de jurys citoyens est discuté.

1. Accords et désaccords entre économistes

1.1. Les économistes seraient-ils, après tout, d'accord entre eux ?

Caplan (2007) dénonce la superficialité de la critique selon laquelle les économistes seraient en désaccord. Selon l'auteur, en réalité, c'est leur quasi-unanimité sur des positions *désagréables* (comme leur attachement au libre-échange) qui rend les économistes impopulaires.

Une des premières études sur l'état du consensus (Kearl *et al.*, 1979) concluait qu'il existait un haut degré de consensus, notamment sur les sujets microéconomiques, mais qu'il était plus faible sur les sujets macroéconomiques. Les auteurs concluaient que « la perception d'un désaccord généralisé est tout simplement fausse »³. L'erreur de perception viendrait du fait que les journalistes interrogent les économistes sur les sujets où la connaissance économique est la plus faible et où les désaccords sont ainsi les plus élevés, comme par exemple la prévision macroéconomique. Plus récemment, Whaples (2006), sur la base d'une enquête auprès d'économistes américains, affirme qu'il existe de nombreux sujets de consensus parmi les économistes. La perception de désaccord serait également dû au fait que les médias exposent des positions contradictoires alors que sur de nombreux sujets un débattre est essentiellement seul tandis que l'autre parle pour une majorité significative d'économistes. Selon Whaples, les points clés de

3. « *The perceptions of widespread disagreement are simply wrong* ».

consensus sur les politiques publiques concernent le libre-échange (la suppression des droits de douane), l'élimination des subventions sectorielles (notamment agricoles), la nécessité d'augmenter l'âge de la retraite, le bien fondé des droits de successions et d'une taxe sur l'énergie. Les désaccords concernent le coût économique des émissions de CO₂, les mérites d'une assurance-santé universelle, et ceux du salaire minimum. Sur ce dernier point, 47 % des interrogés pensent que le salaire minimum devrait être supprimé tandis que 38 % pensent qu'il devrait être augmenté. Si l'auteur insiste plutôt sur l'existence de consensus sur certains sujets, notons que les points de désaccord semblent aussi importants que les points d'accord. Notons également que, vu de France, les points d'accord et de désaccord ne semblent pas si évidents, notamment l'universalité de l'assurance-santé. On peut supposer que le consensus chez les économistes dépend du contexte politique national et plus particulièrement des débats partisans courants (contrairement aux États-Unis, l'universalité de l'assurance-santé ne fait pas particulièrement débat en France).

Il est intéressant de comparer le consensus chez les économistes américains à celui des économistes français. Wasmer et Mayer (2009) ont posé des questions similaires à celles de Whaples (2006) aux membres de l'Association française de sciences économiques. Les auteurs paraissent moins affirmatifs concernant le consensus puisqu'ils concluent à un « faible degré de consensus, distribué de façon hétérogène selon les questions »⁴. De manière relativement contre-intuitive, les auteurs estiment que les domaines où l'on trouve le plus de consensus sont le logement, la fiscalité, la politique macroéconomique et les questions de redistribution et de sécurité sociale. La régulation des marchés, la mondialisation et l'éducation recueilleraient moins de consensus. C'est le résultat inverse des enquêtes américaines où, parmi les économistes, le consensus en faveur de la dérégulation et du libre-échange est élevé et est faible sur les politiques macroéconomiques. Il est toutefois difficile de comparer le consensus entre domaines car il dépend en partie du caractère polémique ou non des questions. Par exemple, la question la moins clivante (telle que mesurée par la dispersion des réponses) dans l'enquête de Wasmer et Mayer concerne la fisca-

4. « *mild degree of consensus, heterogeneously distributed across questions* ».

lité, mais la question posée peut paraître particulièrement peu polémique : « 37. Les niches fiscales permettent à des ménages riches de ne pas payer d'impôt ». La question pour laquelle les répondants sont le plus divergents concerne l'éducation mais la question peut paraître à l'inverse relativement polémique : « 18. La concurrence entre universités sera néfaste pour les étudiants ». On peut penser que la hiérarchie entre fiscalité et éducation dans le degré de consensus serait inverse en posant la question du mérite d'un taux marginal d'imposition sur le revenu plus élevé (taxe à 75 %), et l'effet (positif ou non) sur les salaires espérés d'une année d'études supplémentaire. Par construction, le degré de consensus dépend du caractère plus ou moins polémique de la question posée. Sur n'importe quel sujet, positif ou normatif, les questions peuvent être posées de façon plus ou moins clivante. Si 100 % des économistes sont pour un taux marginal d'imposition sur le revenu positif, il existe par construction un taux qui divise les économistes en deux groupes de même taille. De même dans l'estimation d'une élasticité (par exemple d'offre de travail), les économistes peuvent s'accorder sur le fait qu'elle soit positive en étant profondément divisés sur le niveau de cette élasticité. Dans les commentaires d'un sondage auprès de professeurs d'économie australiens, Anderson et Blandy (1993) s'étonnent que sur plus de quarante questions posées, l'affirmation « la redistribution du revenu en Australie est une tâche légitime du gouvernement » a fait l'objet du plus large consensus, tandis que l'affirmation « la distribution du revenu devrait être plus égale » a fait l'objet du plus grand désaccord. Pourtant, le paradoxe apparent est facile à expliquer : on peut être d'accord sur le principe général de redistribution, sans être d'accord sur le niveau. Il paraît ainsi difficile, voire impossible, de mesurer un degré absolu de consensus ou de comparer le consensus selon les sujets ou les sous-disciplines.

Il est potentiellement instructif de comparer les réponses *aux mêmes questions* selon le pays ou la discipline. Anderson et Blandy (1993) comparent les réponses des économistes selon les pays et trouvent des différences importantes. Les Français par exemple ont l'attitude la moins favorable vis-à-vis du marché et la plus favorable vis-à-vis de l'intervention de l'État dans l'économie, tandis que les Canadiens et les Australiens se trouvent à l'opposé. Au-delà de l'opinion moyenne ou médiane, les Français sont ceux, avec les

Anglais et les Sud-Africains chez qui le consensus (mesuré par la dispersion des réponses) est le moins fort sur ce sujet, tandis qu'il est le plus fort chez les Canadiens et les Allemands. Klein et Stern (2005) ont interrogé un grand nombre de membres d'associations académiques en sciences sociales (anthropologie, économie, histoire, droit et philosophie politique, sciences politiques, sociologie) sur leur opinion concernant les mêmes politiques publiques, ce qui permet de comparer l'état du consensus selon l'appartenance à telle ou telle discipline. Les auteurs soulignent que les économistes sont significativement moins interventionnistes (« *more 'laissez faire'* ») que les membres d'autres disciplines. Pourtant on ne peut conclure à un plus grand consensus : au contraire, les économistes sont ceux qui montrent le moins grand consensus. Sur 13 des 18 sujets dont le salaire minimum, la santé, la régulation des biens, la régulation environnementale, les lois anti-discrimination, la redistribution de la richesse, l'école, la politique monétaire et la politique budgétaire, l'économie est la discipline où règne le moins grand consensus (encore une fois mesuré par la dispersion des réponses). Les auteurs soulignent que c'est paradoxalement souvent sur les sujets économiques que les économistes sont le moins d'accord. Ils concluent que l'économie ne passe pas ce test de « *scientificité* », c'est-à-dire la capacité à créer du consensus. Mais cette conclusion n'est pas tout à fait satisfaisante. La scientificité dépend seulement de la capacité à créer du consensus sur les aspects positifs de la discipline et non sur les aspects normatifs. La physique nous permet de produire de l'énergie nucléaire mais ne nous permet pas de savoir si l'on devrait le faire ou non⁵.

Dans les études citées jusqu'ici, le consensus est généralement mesuré par la dispersion des réponses à une question donnée, par exemple en calculant l'écart-type des réponses à des questions où le degré d'accord est exprimé en cinq modalités de « 1 : tout à fait en

5. Ce qui ne veut pas dire qu'il n'y a pas de consensus sur la question chez les physiciens nucléaires. On ne peut toutefois pas conclure que c'est la connaissance scientifique qui crée le consensus (même si elle aide à donner un avis éclairé). Le consensus peut être dû à un biais de sélection lié au fait que des personnes partageant le même avis (le fait qu'il soit pertinent de produire de l'énergie nucléaire) rejoignent la même profession (la physique nucléaire). De plus, une fois engagé dans la profession, le consensus peut être renforcé par la communauté d'intérêt et des phénomènes de rationalisation psychologique. En dehors d'une meilleure connaissance scientifique des coûts et bénéfices du nucléaire, il y a donc un ensemble de raisons pour lesquelles on s'attend à ce que les physiciens nucléaires défendent l'énergie nucléaire.

désaccord » à « 5 : tout à fait d'accord ». Ce n'est peut-être pas la meilleure façon de mesurer le consensus. Par exemple, si à une question économique, le public répond 2 (plutôt en désaccord) à une très large majorité et que les économistes répondent 4 ou 5, ne pourrait-on pas dire qu'il existe un consensus entre économistes (sur le fait que le public se trompe) malgré le fait que les réponses des économistes soient plus dispersées que celles du public ? Peut-être que c'est le biais systématique qui compte et non la dispersion des réponses. C'est le raisonnement qu'adopte Caplan (2007) lorsqu'il conclut à un consensus des économistes : d'après l'auteur, si les économistes ne sont pas d'accord lorsqu'ils discutent entre eux, ils sont d'accord lorsqu'ils sont confrontés aux non-économistes. Par rapport aux économistes, la population serait irrationnelle. Elle serait victime de 4 biais : le biais anti-marché, le biais anti-étranger (ou anti-commerce international), le biais pro-emploi (ou anti-gain de productivité) et le biais de pessimisme. L'auteur en conclut que la démocratie est un relativement mauvais moyen de trancher les décisions économiques !

1.2. Pourquoi les économistes ne sont-ils pas d'accord ?

Les économistes ne sont pas d'accord entre eux ; ils ne sont pas d'accord sur le fait qu'ils sont d'accord entre eux ou non ; ils ne le sont pas non plus sur les raisons pour lesquelles ils ne sont pas d'accord.

La question n'est pas nouvelle : Machlup (1964) et Friedman (1968) ont écrit respectivement un article et un chapitre ayant ce même titre : *Why Economists Disagree ?* Machlup distingue quatre causes possibles de désaccord : les différences sémantiques, les différences de logiques, les différences sur les faits, et les différences sur les valeurs. Selon l'auteur, les deux premiers problèmes peuvent être facilement résolus, le troisième peut en principe être résolu tandis que les différences de valeurs sont irréconciliables (*de gustibus non disputandum*). Pour Machlup, si les économistes semblent être plus souvent en désaccord que les chercheurs en sciences naturelles, c'est qu'on interroge les premiers plus souvent sur les politiques publiques et les seconds plus souvent sur les faits. Selon l'auteur, de même que les chercheurs en sciences naturelles, les économistes ont construit un monde contrefactuel à l'aide de la pure analyse théorique et il existe un large consensus à propos du

système théorique à la base de la discipline⁶. La position de Friedman est proche de celle de Machlup. Il fait également la distinction entre faits et valeurs et souligne qu'une partie des désaccords provient de différences de valeur. Mais il ne minimise pas non plus les différences de jugements sur les faits. Ainsi, la raison principale des différences d'opinion des économistes sur la politique monétaire n'est pas une différence sur les valeurs mais sur les faits (Friedman, 1968). Toutefois, pour Friedman, comme pour Machlup, même si les économistes ne sont pas d'accord sur les faits, ou sur les valeurs, ils s'accordent sur la théorie économique. C'est comme cela qu'il faut comprendre sa fameuse phrase « *We are all Keynesians now* »⁷, non pas qu'il soit d'accord avec les conclusions de Keynes, mais parce que les modèles qu'il utilise (la synthèse dite néo-keynésienne) intègre (une partie de) l'appareil théorique de Keynes⁸.

Si Friedman et Machlup discutent des raisons théoriques pour lesquelles les économistes ne sont pas d'accord, ils s'appuient sur leur intuition plutôt que sur des données empiriques. La distinction entre aspects normatifs et positifs est le sujet d'une enquête empirique de Fuchs, Krueger et Poterba (1998). Les auteurs se demandent si les désaccords entre économistes sur les politiques publiques découlent de désaccords sur les valeurs et/ou sur les paramètres économiques. Par exemple, un désaccord sur une politique redistributive peut provenir d'une moins grande importance donnée à l'objectif d'égalité des conditions (valeur) ou à une estimation différente de l'élasticité de l'offre de travail (paramètre). Les auteurs ont ainsi envoyé un questionnaire à des économistes du travail dans l'objectif de distinguer ce qui provient de désaccords d'une part sur les valeurs et d'autre part sur les paramètres économiques. L'hypothèse des auteurs est que les réponses permettent de distinguer les opinions sur les valeurs et les paramètres et donc que les opinions sur les paramètres ne « polluent » pas les opinions sur

6. « *Economists also have an exact-construct-world, created for purely theoretical analysis; but no outsider cares what they do with it or appreciates the broad agreement of the analysts about the theoretical system that constitutes their discipline.* »

7. « *The Economy: We Are All Keynesians Now* », *Time*, 31 décembre, 1965. Mais le *Time* a coupé la citation : « *in one sense, we are all Keynesians now; in another no one is Keynesian any longer* » (Friedman, 1968).

8. « *We all use the Keynesian language and apparatus; none of us any longer accepts the initial Keynesian conclusions* » (Friedman, 1968).

les valeurs. Dans l'hypothèse inverse, certains pourraient répondre, par exemple, que la redistribution n'est pas souhaitable (valeur) parce qu'ils pensent qu'elle aurait un coût élevé en termes d'efficacité (paramètres) : si tel est le cas, les enquêtes ne permettraient pas *en pratique* de distinguer valeurs et paramètres (même si cette distinction reste possible en théorie). Les auteurs tirent trois conclusions de l'enquête. Ils concluent premièrement qu'il existe un grand degré de désaccord entre économistes sur les politiques publiques à mener dans leur domaine de spécialisation. Sur les 13 propositions, seulement une (une augmentation de la taxe sur les produits pétroliers) fait l'objet d'un fort consensus (en l'occurrence pour). Deuxièmement, les positions sont plus corrélées à des différences de valeurs qu'à des différences d'estimation des paramètres. Troisièmement, les estimations sur les paramètres sont très dispersées et les économistes apparaissent trop confiants dans leur propre estimation : pour la plupart des questions, une grande proportion des intervalles de confiance n'incluent pas le point moyen des estimations. Ce dernier point n'est pas rassurant pour la discipline, censée créer du consensus sur ces estimations positives. L'excès de confiance n'est toutefois pas caractéristique de l'économie : on la retrouve chez les experts des autres disciplines (on parle de « biais d'expertise », ou « expert biais »).

Pour Gordon et Dahl (2013), la principale cause de désaccord entre économistes est l'étroitesse de la littérature académique. Selon les résultats de l'étude, lorsque la littérature est large, c'est-à-dire, lorsque le nombre de publications sur le sujet est important, le consensus entre économistes est élevé. Les auteurs suggèrent ainsi que les économistes se font leur opinion selon les éléments de preuve inclus dans la littérature économique. De façon contre-intuitive, ils ne trouvent pas de fracture partisane : il n'y a pas de différence systématique d'opinion selon la proximité politique dans les réponses aux questions posées⁹. Ces résultats s'opposent à ceux trouvés par Fuchs, Krueger et Porteba (1998). Chez ces derniers, les valeurs sont très fortement corrélées à l'affiliation politique et également corrélées aux préférences en termes de politiques publiques.

9. « In addition, there is no evidence to support a conservative versus liberal divide among these panel members, at least on the types of questions included so far in the surveys ».

2. L'analyse économique peut-elle créer du consensus ? L'exemple de la fiscalité

Concernant le consensus, la solution, proposée par Weber (1919) et largement adoptée par les économistes est donc de distinguer les assertions positives et les assertions normatives : si les valeurs ne se discutent pas, la démarche scientifique doit permettre de dégager du consensus sur le monde tel qu'il est. Cette solution nécessite de pouvoir distinguer les faits et les valeurs, ce qui n'est pas toujours possible en pratique. Ceci est un débat philosophico-épistémologique classique sur la possibilité de l'objectivité dans les sciences. L'idée n'est pas de reprendre les termes de ce débat de manière exhaustive, ni d'en faire l'historique (voir par exemple Gamel, 2010), mais de l'illustrer en prenant des exemples récents en économie et notamment dans le domaine de la fiscalité et en prenant le cas particulier de la théorie de la fiscalité optimale.

On peut distinguer deux types d'assertions positives : les faits (au sens strict) et les relations de cause à effet (les comportements). Il est difficile de distinguer des faits et des relations de cause à effet purement objectifs, indépendants des valeurs (*value-free*).

2.1. Les faits

Il est devenu banal de souligner que les faits sont construits. Il n'y a pas de mesures neutres du point de vue des valeurs. C'est une évidence lorsqu'il s'agit de discuter des inégalités et de la pauvreté (inégalités de quoi ? Entre qui ?), ou lorsqu'il s'agit de définir un revenu ou une assiette fiscale. La mesure implique une prise de position normative, plus ou moins consciente, plus ou moins explicite. Des termes apparemment objectifs et neutres peuvent être interprétés de façon différente selon le point de vue. Par exemple, concernant le mécanisme français du quotient familial, Landais, Piketty et Saez (2011) écrivent « De manière plus fondamentale, la complexité du fonctionnement du quotient familial masque son deuxième grand défaut : son importante régressivité ». Sterdyniak (2011) leur répond : « ainsi, le quotient familial est-il une composante logique et nécessaire de l'impôt progressif ». Pourtant, la question de la progressivité ou non de l'impôt est censée être une assertion positive, sur le monde tel qu'il est et non tel qu'il devrait être. La question à laquelle les auteurs tentent de répondre est sur la forme positive « *le quotient familial bénéficie-t-il*

aux plus aisés ? » et non pas « le quotient familial devrait-il bénéficier aux plus aisés ? ». Le désaccord entre les auteurs ne provient pas des données : ils utilisent les mêmes données pour arriver à des conclusions apparemment contradictoires. Ce n'est pas non plus un simple désaccord sémantique : par progressivité ou régressivité, les auteurs répondent à la même question à savoir si le quotient familial bénéficie ou non aux plus aisés. Le désaccord provient en fait d'une différence de valeurs. En effet, bien que la question posée soit d'apparence positive, elle n'est pas indépendante de valeurs puisque, pour répondre à la question, il faut d'abord définir qui sont les plus aisés. Tandis que Landais, Piketty et Saez ont une approche individuelle (dans *Pour une révolution fiscale*, les individus sont classés par percentiles de revenus individuels sous l'hypothèse d'absence de partage des ressources) ; Sterdyniak prône une approche familialisée où les individus sont classés selon le revenu du ménage, sous l'hypothèse implicite de partage intégral des ressources. Il y a donc deux paradigmes (individualiste et familialiste). Le choix entre ces deux paradigmes dépend à la fois de valeurs (*doit-on* considérer l'individu ou la famille comme élément de base des comparaisons ?) et de faits (les individus d'un même ménage partagent-ils *effectivement* leurs ressources ?). Selon le paradigme individualiste, le quotient familial est régressif (c'est un fait), tandis que dans le paradigme familialiste, il devrait être a-redistributif (voir Allègre, 2012, pour une explication). Il y a ainsi imbrication entre faits, valeurs et paradigme.

Le problème peut être formulé autrement. On peut calculer le bénéfice qu'apporte une disposition fiscale de plusieurs façons : en euros, en proportion de l'impôt payé ou en proportion du revenu. L'avantage fiscal que procure un enfant supplémentaire peut ainsi être mesuré de plusieurs manières, selon la norme choisie :

$$IR(x+1 \text{ enfants} ; y \text{ euros}) - IR(x \text{ enfants}, y \text{ euros}) \quad [1]$$

$$IR(x+1 \text{ enfants} ; y \text{ euros par } uc) - IR(x \text{ enfants} ; y \text{ euros par } uc) \quad [2]$$

$$\begin{aligned} & IR(x+1 \text{ enfants} ; y \text{ euros par } uc) / y \text{ euros} - \\ & IR(x \text{ enfants} ; y \text{ euros par } uc) / y \text{ euros} \end{aligned} \quad [3]$$

où les uc correspondent aux unités de consommation¹⁰.

10. Voir INSEE : <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/unite-consommation.htm>. Notons qu'il n'y a pas non plus de consensus sur la valeur des unités de consommation.

Selon la façon dont est calculé l'avantage fiscal, la conclusion change radicalement. Landais, Piketty et Saez calculent l'avantage fiscal tel que défini par l'approche [1] ; ils concluent à sa régressivité. Sterdyniak défend implicitement l'approche [3]. Cette approche respecte l'équité fiscale horizontale selon le principe de *sacrifice proportionnel égal* : selon cette approche, deux contribuables ayant le même niveau de vie doivent payer en proportion le même taux d'imposition. C'est ce qu'essaye de faire le système de quotient familial (excepté que le quotient familial ne respecte pas les unités de consommation telles que mesurées par l'INSEE) que Sterdyniak défend. Si l'on accepte cette approche, la régressivité apparente soulignée par Landais, Piketty et Saez n'est que le résultat d'une mauvaise conversion.

Ce qui est mesuré dépend en fait de l'écart à une norme, définie (explicitement ou implicitement) par le chercheur. **Les valeurs et les faits sont ainsi étroitement imbriqués puisque ce qui est mesuré est la différence entre les faits et les valeurs. La mesure n'est ainsi ni entièrement normative, ni simplement descriptive.** Elle dépend du paradigme (ici compris comme norme implicite) dans lequel on se place.

2.2. Les comportements

Si les chercheurs ne sont pas d'accords sur tous les faits au sens strict, notamment ceux qui sont le plus chargés en valeurs, ils devraient pouvoir s'accorder sur les comportements : l'économie ne se prétend-elle pas être la science des comportements rationnels ? Une fois que l'on s'accorde, peut-être de façon conventionnelle, sur ce qu'il est pertinent de mesurer (l'emploi, le PIB, le revenu des ménages, le patrimoine), l'économie devrait pouvoir répondre de façon, peut-être incertaine, mais objective à la question de l'impact des politiques publiques. Par exemple, l'économie devrait pouvoir trancher la question de l'impact d'une hausse des tranches supérieures d'imposition du revenu sur l'activité (mesuré par le PIB) et l'emploi. Certes, la façon de mesurer le PIB et l'emploi est chargée de valeur, mais une fois un indicateur choisi, l'observation des comportements devrait être neutre d'un point de vue axiologique.

Malheureusement, les choses ne sont pas si simples car l'accord sur l'impact chiffré ne suffit pas. Deux économistes peuvent être

d'accord sur le nombre d'emplois créés par la baisse de l'impôt sur le revenu, sans être d'accord sur les causes, par exemple si l'un pense que les emplois seront créés en totalité par l'impulsion budgétaire, et l'autre en totalité par l'augmentation de l'offre de travail. Dans ce cas, l'un pense que le multiplicateur budgétaire est élevé et l'élasticité de l'offre de travail est forte tandis que l'autre pense que le multiplicateur budgétaire est nul et l'élasticité de l'offre de travail forte : s'ils sont d'accord sur l'impact, paradoxalement ils ne sont d'accord sur rien concernant le fonctionnement de l'économie. L'observation de l'impact réel de cette politique ne permettra pas nécessairement de trancher. Or, la réalité économique et sociale est complexe : il existe de nombreux autres facteurs (les autres politiques publiques mises en place en même temps, la conjoncture, des changements de préférences, ...) pouvant influencer les variables d'intérêt. Des expériences contrôlées permettraient d'estimer très précisément certains des paramètres, mais elles sont impossibles à réaliser. Notons tout de même qu'il existe une différence avec l'exemple des faits chargés de valeur : ici, il est très difficile en pratique de créer du consensus mais pas impossible en théorie. Avec suffisamment de données, et l'accumulation de pseudo-expériences naturelles, on peut espérer que les estimations des uns et des autres convergent. Il faut pour cela que la force de convergence liée à l'accumulation de données empiriques soit plus forte que les forces de divergence (le renouvellement des économistes, l'oubli des expériences passées, l'évolution des technologies et des institutions, les changements de préférences des agents observés modifiant les paramètres que l'on essaye d'estimer). C'est sur ce principe que fonctionnent certaines méta-analyses : en combinant l'ensemble des résultats d'études indépendantes, on devrait se rapprocher de la valeur réelle du paramètre estimé.

La progression de la connaissance des économistes découlant de l'accumulation d'expériences et de données est une vision optimiste qui repose sur l'hypothèse que les modèles estimés sont les modèles pertinents (qu'ils sont estimables et qu'ils sont aussi une représentation pertinente de la réalité). Par exemple, il est peu probable que les évaluations d'élasticité d'offre de travail convergent si les modèles estimés sont des modèles unitaires (dans lequel le ménage est considéré comme une unité), alors qu'en

réalité le ménage est un lieu de négociation entre les conjoints (selon un modèle dit collectif). Dans ce cas, l'accumulation d'estimations de modèles unitaires ne suffirait pas à converger vers le « bon » paramètre (car celui-ci dépendrait de variables non incluses dans le modèle). De fait, le champ de l'offre de travail est plutôt un exemple de bonne pratique en économie : les modèles traditionnels ont été remis en question sur la base d'une multitude d'études empiriques qui ont montré que les implications testables du modèle unitaire (dont l'hypothèse de mise en commun intégrale des ressources) sont rejetées par les données. À la suite de Chiappori (1988), un important travail théorique et empirique a été effectué sur les modèles collectifs (voir Clark, Couprie et Sofer, 2004). Aujourd'hui, le fait que le modèle collectif soit une représentation plus pertinente des décisions d'offre de travail fait consensus parmi les économistes du travail. Mais malgré le consensus sur le modèle utilisé, les estimations des paramètres sont très variables à la fois dans la littérature empirique et dans les opinions des économistes du travail (Fuchs, Krueger et Poterba, 1998), malgré les progrès réalisés dans le traitement statistique des données (Heckman, 1993). Concernant l'élasticité-salaire de l'offre de travail, le consensus est qu'elle se situe entre 0 et 1, avec une élasticité plus forte pour les femmes mariées et plutôt guidée par des changements de participation que par les variations d'heures (Bargain, 2004) : disons, avec Bargain, que ce consensus est « peu précis ».

Dans la discussion sur le consensus, à la fois Friedman, Machlup et Fuchs *et al.* distinguent les désaccords sur les paramètres des modèles comportementaux (les élasticités), des désaccords sur les valeurs (par exemple, la préférence pour l'égalité). Mais on voit que le désaccord peut être d'un autre type : il peut porter sur le modèle lui-même, ou le paradigme, c'est-à-dire sur le choix d'hypothèses simplificatrices pertinentes. Or, il existe un enchevêtrement de questions normatives et positives dans le choix d'un modèle. Par construction, un modèle est une simplification de la réalité. **Choisir ce que l'on simplifie n'est pas sans implication normative.** Un modèle peut-être rejeté parce que ses hypothèses sont rejetées empiriquement ou parce que ses capacités prédictives ou explicatives sont faibles mais il n'existe pas vraiment de règles : un modèle peut être préféré malgré des hypothèses irréalistes pour ses capacités prédictives ou rejeté malgré de meilleures capacités

prédictives en faveur de modèles plus cohérents avec la théorie économique. On comprend facilement, dans un champ où il est difficile de s'accorder sur les paramètres d'un modèle, qu'il soit difficile de trancher sur le modèle pertinent, d'autant plus que ce choix comporte également des implications normatives. Au final, de même que les faits bruts, les modèles peuvent être (plus ou moins) chargés de valeur. Par exemple, le modèle unitaire d'offre de travail avait pour caractéristique de négliger totalement les inégalités de partage de ressources dans les foyers entre les hommes et les femmes tandis que les modèles collectifs mettent l'accent sur les déterminants du rapport de force dans les négociations intra-familiales et donc sur les inégalités au sein du foyer. Il n'est donc pas étonnant qu'ils aient été mis en avant par des économistes sensibles à la question des inégalités femmes-hommes.

2.3. La taxation optimale : des faits et des valeurs

Les économistes sont confrontés à des injonctions contradictoires : installer la discipline au rang de science et faire des recommandations de politiques publiques. Pour répondre à la première, on distingue assertions positives et normatives tandis que pour répondre à la seconde, il est bien nécessaire de réintroduire les valeurs. La théorie de la taxation optimale, à la suite des travaux fondateurs de Ramsey (1927) et Mirrlees (1971), se propose de fonder des préconisations de politiques publiques sur des bases scientifiques. Selon ce paradigme, le système fiscal doit être choisi afin de maximiser une fonction d'utilité sociale sous un certain nombre de contraintes qui définissent les possibilités de production. Le planificateur est utilitariste dans le sens où la fonction d'utilité sociale dépend, de façon linéaire ou non, des utilités individuelles. Il peut être parétien s'il se restreint à l'identification de systèmes de taxation Pareto-éfficiants sans préciser de fonction d'utilité sociale : les règles ainsi dérivées sont censées pouvoir recueillir un accord unanime. Dans la mesure où l'imposition crée des distorsions, la théorie de la taxation optimale permet de formaliser le dilemme auquel est confronté le planificateur social entre efficacité (la maximisation de la production) et équité (l'égalisation de la consommation). Le système de taxation optimale dépend alors d'une part du degré de distorsion, que l'on peut résumer par l'élasticité de la production à l'impôt (ou aux impôts

s'il y a plusieurs assiettes), et d'autre part par la préférence sociale pour l'égalité (qui peut être modélisée comme un paramètre du modèle normatif).

La théorie de la taxation optimale a produit de nombreux travaux de référence en économie mais finalement assez peu de résultats susceptibles d'éclairer les politiques publiques¹¹. Dans une revue de littérature théorique et pratique, Mankiw *et al.* (2009) listent huit leçons suggérées par la théorie de la taxation optimale dans les décennies récentes : (1) le barème de taux marginaux optimaux dépend de la distribution des capacités ; (2) les taux marginaux optimaux *pourraient* être décroissants pour les revenus élevés ; (3) un impôt uniforme couplé à un transfert forfaitaire *pourrait* être proche de l'optimum ; (4) la redistribution optimale des revenus augmente avec les inégalités de salaires ; (5) les impôts devraient dépendre de caractéristiques personnelles ainsi que des revenus ; (6) seuls les biens de consommation (et non les biens intermédiaires) devraient être imposés, et généralement, ils doivent être taxés de manière uniforme ; (7) Les revenus du capital ne devraient pas être taxés, au moins en espérance ; (8) Dans les économies stochastiques dynamiques, la politique fiscale optimale nécessite une sophistication accrue. De ces huit leçons, seules les (5), (6) et (7) sont susceptibles d'intéresser un décideur public. Les autres concluent à l'absence de règles (2 ; 3) ou n'intéressent que les théoriciens (1 ; 4 ; 8)¹².

Sur les trois leçons susceptibles d'éclairer un décideur public, seule une partie de la (6) est réellement consensuelle : l'exonération des biens intermédiaires. Or, la TVA, mécanisme permettant d'exonérer les biens intermédiaires, a été instaurée en France en 1954, bien avant les conclusions de la théorie de la taxation optimale de Diamond et Mirrlees (1971) ou de Atkinson et Stiglitz (1976). L'intuition était donc connue avant la « preuve » formelle. La leçon (2) conclut que l'absence de règle concernant le profil des

11. Toutefois, la théorie de la taxation optimale apporte un cadre d'analyse susceptible d'éclairer les débats.

12. Elles concernent le niveau relatif de la redistribution sans donner d'indications sur le niveau absolu. Au moment de fixer un niveau de redistribution, il n'est en pratique pas très utile de savoir qu'il devrait être plus élevé que dans la situation B si on n'a pas d'idée du niveau auquel il devrait être dans la situation B. En théorie, c'est intéressant, mais ce n'est d'aucune utilité pratique.

taux marginaux d'imposition en fonction du revenu n'est pas consensuelle. Pour d'autres auteurs, l'optimalité d'un profil en U des taux marginaux d'imposition (décroissant pour les bas revenus puis croissant pour les hauts revenus) est considérée comme un résultat de la théorie de la taxation optimale.

Résoudre les problèmes de taxation optimale demande de les poser de façon mathématique comme des problèmes de maximisation sous contrainte. L'avantage de cette approche est de se limiter à un petit nombre d'objectifs et de variables, ce qui permet de confirmer, ou – mieux – de réfuter certaines intuitions. Toutefois, cet exercice nécessite à la fois de limiter drastiquement le nombre d'objectifs sociaux, souvent limités à deux objectifs traduisant l'arbitrage entre efficacité et équité, et de faire de nombreuses hypothèses simplificatrices concernant les contraintes. Or, ces hypothèses peuvent avoir des conséquences normatives importantes, et ce de manière non-explicite.

Considérons la leçon (5) de Mankiw *et al.* (2009) : elle suggère que l'impôt devrait dépendre de caractéristiques personnelles. Les auteurs donnent deux exemples : le sexe (Alésina, Ichino et Karabournis, 2007) et la taille (Mankiw et Weinzier, 2010), les femmes et les personnes de petite taille devant être moins taxées à l'optimum. D'après les auteurs, la théorie suggère que toute caractéristique personnelle exogène, facile à mesurer, et systématiquement corrélée aux capacités devrait être incluse comme argument dans la fonction d'imposition optimale, le bénéfice économique étant « très probablement » bien supérieur au coût administratif. Ces travaux ne sont pas nécessairement représentatifs du champ de la théorie optimale, mais permettent d'illustrer notre propos puisque les auteurs décident ici de ne pas prendre en compte une contrainte ou un objectif évident, qui est le principe constitutionnel d'égalité devant l'impôt. Le résultat tombe si l'on rajoute cette contrainte (« la fiscalité optimale doit être constitutionnelle » ou « elle doit respecter l'équité horizontale »). Quoiqu'il en soit, dire que l'impôt doit dépendre de caractéristiques personnelles telles que la taille ou le sexe est manifestement chargé de valeur. Appeler ce type d'imposition « optimale » sans en discuter des fondements normatifs n'est pas très éclairant. Cette façon de réduire les objectifs sociaux et d'imposer des normes implicites (l'absence d'une contrainte n'est pas moins normative que sa

présence) rend malheureusement légitime la critique en « économisme »¹³. Malheureusement, le jeu des publications et des citations encourage les outrances et les postures amORALES. C'est probablement le prix à payer pour encourager les réflexions réellement novatrices (d'autant plus que la morale change).

L'économie normative est confrontée à un autre problème. Pour pouvoir faire des propositions de politiques publiques, elle suppose que les préférences des agents sont stables, et notamment qu'elles sont indépendantes des politiques publiques mises en place. L'élasticité d'offre du travail doit être supposée indépendante du taux marginal d'imposition pour pouvoir résoudre le problème d'optimisation. On a vu qu'un des seuls points de consensus sur l'offre de travail était que l'offre de travail des femmes mariées est plus élastique que celle des hommes. Mais ceci est la conséquence de la division traditionnelle des tâches domestiques et marchandes qui fait des femmes le travailleur additionnel dans le couple tandis que les hommes sont le travailleur principal. Or, les règles d'imposition ne sont probablement pas sans effet sur cette division traditionnelle. L'individualisation de l'impôt et des prestations sociales est défendue au nom de l'égalité femmes-hommes et de la dénonciation de la division sexuée du travail. À ce titre l'individualisation des prestations sociales aurait un effet ambigu dont les modèles statiques de fiscalité optimale ne rendent pas compte. En effet, l'individualisation des prestations sociales augmenterait les taux marginaux auxquels les femmes sont confrontées (car les taux marginaux d'imposition effectifs sont décroissants dans le bas de l'échelle des revenus ; l'effet de l'individualisation des impôts est inverse car les taux sont croissants dans le haut de l'échelle des revenus). Dans une vision statique, ceci pourrait pousser les femmes à réduire leur offre de travail, ce qui augmenterait la division sexuée du travail. Mais l'objectif de l'individualisation (tel qu'exposé par ses défenseurs) est justement de casser à terme la représentation travailleur principal/travailleur additionnel et donc

13. On peut dire que l'économisme se situe justement dans l'absence de certaines valeurs communément partagées (telle la non-discrimination) dans un modèle normatif sans que cette absence soit explicitement discutée, ou lorsque le problème éthique posé par cette absence est *manifestement* d'un ordre plus élevé que l'inefficacité que le modèle est censé minimiser. L'ambiguïté de la notion se situe dans le « manifestement » puisque nous ne partageons pas tous les mêmes valeurs.

de faire converger l'élasticité d'offre de travail des hommes et des femmes. Les deux modèles font des prédictions inverses. Malheureusement, l'un est testable car la prédiction est à court terme, tandis que l'autre n'est pas testable : la prédiction concernant le changement de préférence est à long terme et l'économiste est bien incapable d'estimer un impact sur les préférences à long terme.

La leçon (7), qui suggère que les revenus du capital ne devraient pas être taxés, est probablement le résultat le plus important de la théorie de la taxation optimale. C'est également le plus controversé¹⁴. Selon les modèles qui arrivent à ce résultat, la suppression des impôts sur le patrimoine est également de l'intérêt des personnes sans aucun patrimoine. Les deux modèles les plus connus sont ceux d'Atkinson-Stiglitz (1976), et de Chamley (1986) et Judd (1985). Notons que Stiglitz est un fervent défenseur de la taxation du capital¹⁵. Les modèles qui aboutissent à cette conclusion s'appuient sur des hypothèses simplificatrices non réalistes et/ou sur des objectifs sociaux restreints. D'autres auteurs, et même parfois les mêmes auteurs (Atkinson et Sandmo, 1980), ont montré que lever ces hypothèses pouvait justifier des taux d'imposition importants sur les revenus et/ou la transmission du patrimoine. Par exemple, le modèle développé par Chamley (1986) et Judd (1985) concluant à l'optimalité de l'absence de taxation des revenus du capital, s'appuie sur des agents de durée de vie illimitée. De nombreux articles se sont attachés à montrer que prendre en compte le cycle de vie modifiait le résultat de Chamley-Judd. De même, Piketty et Saez (2012) montrent qu'ajouter les héritages dans l'analyse ainsi qu'un objectif social en termes d'égalité des opportunités peut justifier un impôt sur l'héritage à un taux qui pourrait s'élever jusqu'à 60 %. La littérature sur cette question est riche et l'idée ici n'est pas de la synthétiser mais de souligner que dans les modèles de fiscalité optimale, les aspects normatifs ne se limitent pas à des paramètres tels que la préférence sociale pour l'égalité : ils se nichent dans les hypothèses simplificatrices,

14. Il est tellement controversé, que le rapport final de la *Mirrless Review* initiée par l'Institute of Fiscal Studies dans l'objectif d'identifier les caractéristiques d'un bon système fiscal au XXI^e siècle, ne s'appuie pas sur cette littérature : « *In spite of a vast body of research on the appropriate taxation of savings, we recognize at the outset that economic theory does not provide an unequivocal recommendation on the issue of optimal tax design. We therefore rely in part on broadly-attractive concepts, such as tax neutrality* » (IFS, 2011).

15. Voir par exemple, Stiglitz (2014).

notamment celles consistant à réduire les inégalités en un nombre restreint de dimensions, voire une seule dimension. Selon les modèles, les agents peuvent être représentatifs, à durée de vie illimitée ou dictateurs bienveillants d'un ménage unitaire. Ces hypothèses simplificatrices ont un statut différent selon que les modèles sont normatifs ou descriptifs. Dans les modèles descriptifs, il est possible de défendre que ce qui importe, ce n'est pas le réalisme des hypothèses mais le caractère prédictif du modèle, ou le fait que ses conclusions, testables, reflètent une partie de la réalité. Les modèles normatifs, eux, ne peuvent être testés. Les normes qui en résultent sont déduites logiquement des normes qu'on y fait entrer sous la forme des hypothèses simplificatrices et/ou d'objectifs sociaux restreints. Pour paraphraser une expression anglaise : *norms in, norms out*¹⁶. Si l'objectif est de rendre explicites les jugements de valeur afin de fournir un cadre rigoureux pour analyser les arbitrages, alors le but n'est qu'à moitié atteint : en rendant explicite un arbitrage entre deux objectifs sociaux, le cadre d'analyse tend à masquer la présence ou l'absence d'autres objectifs, implicites dans les hypothèses simplificatrices du modèle.

De même de la question de la familialisation de l'impôt, la fiscalité sur l'épargne et le patrimoine est particulièrement controversée et dépasse le clivage traditionnel gauche/droite. André Masson (2015) l'illustre en analysant les divergences de point de vue entre Thomas Piketty et Philippe Aghion. Voilà deux économistes français, anciens élèves de l'ENS, enseignants à l'Ecole d'économie de Paris (le second comme professeur invité) et au Collège de France (le second comme titulaire d'une chaire permanente), passés par le MIT (Piketty) et l'Université Harvard (Aghion), récipiendaires du prestigieux Prix Yrjö Jahnsson, ayant tous les deux signé l'appel de 27 économistes en faveur de Ségolène Royal en 2007 et de 42 économistes en soutien de François Hollande en 2012, et qui travaillent sur les questions de croissance et de capital. Malgré ces proximités, en ce qui concerne la fiscalité de l'épargne et du patrimoine, ils sont en profond désaccord, bien qu'ils fassent tous les deux des recommandations de politiques publiques (ce n'est pas une question qui leur est posée et les prend au dépourvu). Piketty

16. En informatique, la formule *garbage in, garbage out* fait référence au fait que les ordinateurs opérant par des processus logiques, des mauvaises données d'entrée (« garbage in ») ne peuvent produire que des mauvais résultats à la sortie (« garbage out »).

propose un impôt fortement progressif sur le patrimoine (Piketty, 2013) et un nouvel impôt fusionnant CSG et IR qui imposerait les revenus financiers, y compris les plus-values, au même titre que les revenus du travail (Landais, Piketty et Saez, 2011). Aghion propose exactement l'inverse : il faudrait se reposer plus sur la TVA, éviter la fusion IR-CSG, « fausse bonne idée », et mettre en place un « système dual capital/travail » avec un « impôt progressif sur les revenus du travail et un impôt forfaitaire sur les revenus du capital productif » (Aghion, Cette et Cohen, 2014). Comme l'écrivent Aghion et ses co-auteurs, deux arguments s'affrontent traditionnellement : celui de la neutralité fiscale et celui de l'incitation fiscale à la croissance. Selon le premier, l'important est de ne pas créer de distorsions, sources à la fois d'iniquité horizontale et d'inefficacité. La neutralité évite les comportements coûteux d'optimisation fiscale. Plus il est facile de substituer les revenus (par exemple de transformer des revenus du travail en revenus du capital, des dividendes en plus-values...), plus la fiscalité doit être neutre. Selon l'argument d'incitation, la fiscalité doit remédier aux défaillances de marché, en encourageant l'épargne et l'innovation. Cet argument suppose que l'on est dans une situation de sous-épargne, notamment de sous-épargne risquée. Aghion *et al.* estiment que leur réforme fiscale augmenterait la productivité de 0,25 point par an. Présenté comme cela, le différend semble empirique. Mais si l'on ajoute que Piketty aborde la question sous l'angle des inégalités (son cours à l'ENS s'intitule « Économie des inégalités »), tandis qu'Aghion l'aborde sous l'angle de la croissance (sa chaire au Collège de France s'intitule « Économie des institutions, de l'innovation, et de la croissance »), on comprend pourquoi leurs modèles diffèrent : ils n'essayent pas d'expliquer le même phénomène. Piketty essaie d'expliquer l'évolution des inégalités tandis qu'Aghion essaie d'expliquer l'évolution de la croissance. Bien qu'ils travaillent essentiellement sur les mêmes phénomènes, il y a très peu de possibilités de confrontation empirique entre des approches qui sont moins opposées qu'orthogonales.

3. Conclusion : Le consensus est-il souhaitable ? Entre qui ?

L'économie produit assez peu de consensus sur les politiques publiques à mettre en œuvre. Le désaccord ne porte pas seulement sur les paramètres des modèles descriptifs (les élasticités), ou ceux

des modèles normatifs (synthétisant une préférence sociale pour l'égalité), mais sur les modèles eux-mêmes. Il est donc peu probable qu'une même analyse puisse servir à la fois comme politique économique de droite ou comme politique économique de gauche, pour reprendre le titre d'un ouvrage dirigé par Artus (2006). **Les différences entre offres politiques ne sont pas seulement paramétriques, elles découlent de représentations différentes de la société.** Le rôle des économistes n'est pas de faire converger ces représentations afin de créer les conditions d'un consensus apparent mais trompeur. Le rôle des économistes, et des chercheurs en sciences sociales en général, serait plutôt de faire vivre ces représentations dans leur diversité, de façon à refléter si possible la pluralité des points de vue dans la société. Se pose alors la question de la représentativité des économistes, de leur recrutement au sein des groupes sociaux dominants, de leur biais lié à leur position sociale, et de leur capture due, entre autres, au système d'allocation des ressources et des honneurs¹⁷.

Rechercher un certain consensus n'est cependant pas inutile. Sur les sujets normatifs, comme la fiscalité, cela n'a d'intérêt que si le consensus est recherché au sein d'un groupe plus large que les seuls économistes, représentatif de l'ensemble de la société. C'est l'idée des conférences de consensus ou jurys citoyens, dans lesquelles un petit groupe de citoyens, qui peuvent être choisis par méthodes aléatoires, donnent un avis public aux autorités. Par rapport à un groupe d'experts, cette approche doit permettre d'obtenir un éclairage non-élitiste, le groupe de citoyens étant censé être une *représentation en miniature du peuple* (Sintomer, 2007). Par rapport aux sondages d'opinion, l'approche doit permettre de dégager une opinion éclairée et réfléchie, faisant suite à une délibération se déroulant dans de bonnes conditions. **Les conférences de consensus ou jurys citoyens semblent ainsi pertinentes lorsque le sujet est suffisamment normatif pour que l'on se soucie de la représentativité des participants dans un souci démocratique, et suffisamment technique pour que l'on cherche un avis éclairé,** le principe de ces conférences étant d'informer correctement les participants, *via* l'audition d'experts. Les sujets traités par des conférences de consensus reflètent ces

17. Zingales (2013) discute de la capture des économistes et de la façon de la prévenir.

aspects à la fois normatifs et techniques : les OGM, le nucléaire, le clonage, ... En fiscalité, la question de l'individualisation de l'impôt et des prestations, ou celle de la compensation d'une taxe carbone, par exemple, pourraient être débattues dans le cadre d'une conférence de consensus. L'approche a certaines limites qu'il ne faut pas minimiser. La procédure risque d'être totalement contrôlée par ses organisateurs, *via* la question posée, le cadre imposé et l'animation du débat. L'animateur doit ainsi être de bonne foi et permettre que les participants puissent contester le cadre imposé et les règles du débat. La publicité des débats doit également permettre de répondre à ce risque. Elle risque de ne pas répartir également la parole, notamment lorsque le capital culturel des participants est hétérogène. Le rôle de l'animateur est d'égaliser le temps de parole mais cela donne un poids important à l'animateur, qui n'est pas nécessairement neutre. Autre limite, le mini-public n'est pas une mini-représentation du public dans son ensemble : le tirage au sort casse les liens, les relations de pouvoir, les rapports de force qui existent dans la société. En effet, la société n'est pas fractale : une petite partie de celle-ci ne peut être à l'image de la totalité. La délibération du mini-public n'est pas un contre-factuel de celle qui aurait lieu si le public dans son ensemble délibérait de façon éclairée. La conférence de consensus efface ainsi les relations de pouvoir en mettant les citoyens à égalité (*modulo* l'autorité de l'animateur). On peut penser que c'est une bonne chose, mais il est sans doute naïf de penser cette mini-délibération puisse servir à subvertir les rapports de force existants réellement dans la société (Sintomer, 2011). À l'inverse, les conférences de consensus pourraient servir à légitimer la position d'acteurs qui, au regard des critères dominants, peuvent être jugés « raisonnables » (Blondiaux, 2008). De fait, certains critiquent l'idée même de rechercher un consensus et soulignent l'importance des opinions minoritaires. Il ne faudrait pas chercher un « consensus apparent » qui étoufferait le conflit de façon artificielle. Au contraire, pour Blondiaux, ce type de conférence n'est susceptible d'avoir une influence sur les acteurs politiques que si elles parviennent à mobiliser le public et donc à produire du conflit. Elles ne seraient utiles non pas pour créer du consensus mais pour dévoiler les conflits.

C'est aussi probablement en cela que les économistes sont le plus utiles : non lorsqu'ils masquent les arbitrages mais lorsqu'ils

les explicitent. À entendre certains, ce qui nous sépare de la mise en place des réformes nécessaires, c'est un déficit de pédagogie de la part des experts et du personnel politique (dont la fonction serait de vendre les bonnes réformes au peuple). Or, il n'y a manifestement pas d'accord entre les experts sur les réformes à mener. S'il y a un déficit de pédagogie, il ne concerne pas une réforme optimale conçue par des experts à l'aide d'un programme d'optimisation, mais concerne plutôt l'explication de l'opposition des points de vue. Plutôt que de créer un consensus superficiel, il faut plutôt chercher à dévoiler les causes profondes du désaccord. En somme, il faudrait des conférences de désaccord plutôt que des conférences de consensus.

Références

- Aghion P., G. Cette et E. Cohen, 2014, *Changer de modèle*, Édition Odile Jacob.
- Alésina A., A. Ichino et L. Karabournis, 2007, « Gender-Based Taxation and the Division of Family Chores », *CEPR Discussion Papers*, 6591, C.E.P.R. Discussion Papers.
- Allègre G., 2012, « Faut-il défendre le quotient familial ? », *Revue de l'OFCE*, 122.
- Alston R., J. R. Kearl et M. Vaughan, 1992, « Is there a Consensus Among Economists in the 1990's », *American Economic Review*, 82(2).
- Anderson M. et R. Blandy, 1993, « Academic Economics on Trial: The Value of Economists' Opinions », *The Australian Quarterly*, 65(1).
- Artus P., 2006, *Politique économique de droite, politique économique de gauche*, Le Cercle des économistes, Ed. Perrin.
- Atkinson A. B. et J. E. Stiglitz, 1976, «The Design of Tax Structure: Direct versus Indirect Taxation», *Journal of Public Economics*, 6(1-2).
- Bargain O., 2004, « Évaluation normative des politiques fiscales : du ménage à l'individu », *DELTA Working Paper*, 2004-29.
- Blondiaux L., 2008, « Démocratie délibérative vs. Démocratie agonistique ? Le statut du conflit dans les théories et les pratiques de participation contemporaines », *Raisons politiques*, 02(30).
- Caplan B., 2007, *The Myth of the Rational Voter: Why Democracies Choose Bad Policies*, Princeton University Press.
- Chamley C., 1986, « Optimal Taxation of Capital Income in General Equilibrium with Infinite Lives », *Econometrica*, 54(3).
- Chiappori P. -A., 1988, « Rational Household Labor Supply », *Econometrica*, 56(1).

- Clark A., H. Couprie et C. Sofer, 2004, « La modélisation collective de l'offre de travail : mise en perspective et application aux données britanniques », *Revue Économique*, 55(4).
- Diamond P. et J. Mirrlees, 1971, « Optimal Taxation and Public Production I: Production Efficiency », *American Economic Review*, 61(1).
- Friedman M., 1968, « Why Economists Disagree » in *Dollars and Deficits: Living with America's Economic Problems*, Prentice-Hall.
- Fuchs V., A. Krueger et J. Porteba, 1998, « Economist's Views about Parameters, Values and Policies: Survey Results in Labor and Public Economics », *Journal of Economic Literature*, 36(3).
- Gamel C., 2010, « La distinction Fait/Valeur en théorie économique : Trois temps fondamentaux d'une histoire mouvementée », *Document de travail Greqam*, 2010-19.
- Gordon R. et G. Dahl, 2013, « Views among Economists: Professional Consensus or Point-Counterpoint? », *American Economic Review: Papers & Proceedings*, 103(3).
- Heckman J., 1993, « What Has Been Learned About Labor Supply in the Past Twenty Years? », *American Economic Review*, 83(2).
- Institute of Fiscal Studies, 2011, *Tax by design, Mirrlees Review final report*, Oxford University Press.
- Judd K.L., 1985, « Redistributive taxation in a simple perfect foresight model », *Journal of Public Economics*, 28(1).
- Kearl J. R., C. Pope, G. Whiting et L. Wimmer, 1979, « A Confusion of Economists », *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 69(2).
- Klein D. et C. Stern, 2005, « Professors and their Politics: The Policy Views of Social Scientist », *Critical Review*, 17(3-4).
- Landais C., T. Piketty et E Saez, 2011, *Pour une révolution fiscale*, République des idées, Seuil.
- Machlup F., 1964, « Why Economists Disagree », *Proceeding of The American Philosophical Society*, 109(1).
- Mankiw G., M. Weinzierl et D. Yagna, 2009, « Optimal Taxation in Theory and Practice », *Journal of Economic Perspectives*, 23(4).
- Mankiw G. et M. Weinzierl, 2010, « The Optimal Taxation of Height: A Case Study of Utilitarian Income Redistribution », *American Economic Journal: Economic Policy*, 2(1).
- Masson A., 2009, *Des liens et des transferts entre générations*, Éditions EHESS, collection En temps & lieux.
- Masson A., 2015, « Comment justifier une augmentation impopulaire des droits de succession », *Revue de l'OFCE*, 135.
- Mirrlees J., 1971, « An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation », *Review of Economic Studies*, 38(2).

- Piketty T. et E. Saez, 2012, « A Theory of Optimal Capital Taxation », *NBER Working paper*, 17989.
- Ramsey F., 1927, « A Contribution to the Theory of Taxation », *The Economic Journal*, 37(145).
- Sintomer Y., 2007, *Le pouvoir au peuple. Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, La Découverte, collection « Cahiers libres ».
- Sintomer Y., 2011, « Tirage au sort et politique : de l'auto gouvernement républicain à la démocratie délibérative », *Raisons politiques*, 2(42).
- Sterdyniak H., 2011, « Faut-il remettre en cause la politique familiale française ? », *Revue de l'OFCE*, 116.
- Atkinson A. B. et A. Sandmo, 1980, « Welfare Implications of the Taxation of Savings », *Economic Journal*, Royal Economic Society, 90(359).
- Stiglitz J. E., 2014, *Reforming Taxation to Promote Growth and Equity*, Roosevelt Institute.
- Wasmer É. et T. Mayer, 2009, « Is there a consensus among French economists? », *MPRA Paper*, 18584.
- Weber M., 1919, *Le savant et le politique*, Plon (1959).
- Whaples R., 2006, « Do Economists Agree on Anything? Yes! », *The Economists' Voice*, 3(9).
- Whaples R., 2009, « The Policy Views of American Economic Association Members: The Results of a New Survey », *Econ Journal Watch*, 6(3).

FISCALITÉ DU CAPITAL

PRINCIPES, PROPRIÉTÉS ET ENJEUX DE TAXATION OPTIMALE

Céline Antonin et Vincent Touzé¹

OFCE, Sciences Po

Cet article explore le sujet de la fiscalité du capital. Trois niveaux d'analyse sont privilégiés. Le premier niveau concerne les multiples façons de taxer le capital (revenu ou valeur du capital, imposition proportionnelle ou progressive et temporalité de la taxe) et présente les particularités françaises dans un contexte européen hétérogène. Le second axe d'étude s'intéresse aux principales propriétés dynamiques induites par cette fiscalité : principe d'équivalence avec une taxe sur la consommation, double taxation si taxation du revenu nominal, neutralité de l'impôt sur la valeur du capital si taxation homogène, risque de taxation confiscatoire si déconnection entre taxation de la valeur et revenu. Pour terminer, le dernier niveau d'analyse dresse un bilan du débat sur le niveau optimal de taxation du capital en s'appuyant sur les enseignements de la littérature. Les débats sont regroupés en huit thèmes : (1) la double taxation, (2) la croissance optimale, (3) la propriété, (4) la concurrence fiscale, (5) les arguments tutélaires, (6) la mesure de la plus-value, (7) la complexité et (8) la stabilité fiscale.

Mots clés : fiscalité, épargne, accumulation de capital.

À l'instar de nombreux pays européens, la France a connu une dégradation importante de ses finances publiques du fait de la crise économique et financière amorcée en 2008. Depuis 2011, en réaction, les gouvernements successifs ont été contraints d'augmenter fortement le taux de prélèvements obligatoires. La fiscalité du capital n'est pas en reste, puisqu'elle s'est sensiblement accrue avec

1. Nous tenons à remercier tout particulièrement Henri Sterdyniak pour sa relecture attentive et ses nombreuses corrections sur des versions préliminaires de l'article. Bien évidemment, les éventuelles erreurs restantes et les idées développées n'engagent que nous.

une hausse des prélèvements sociaux et un recours plus important à l'impôt sur le revenu selon un barème progressif.

La taxation du capital est un sujet économique sensible car le capital incarne la notion de richesse et donc d'inégalité sociale. En même temps, l'épargne, qui nourrit le capital, symbolise aussi l'effort, c'est-à-dire le sacrifice consenti de consommation pour financer l'investissement nécessaire à l'augmentation de la productivité de l'économie.

Grâce à l'outil fiscal, les gouvernements ont la possibilité de garantir le financement et le bon fonctionnement de l'État et de redistribuer les richesses, tout en veillant au maintien d'une croissance vertueuse et durable. Le réglage optimal de la panoplie fiscale repose sur une double considération, selon la nature de la variable économique taxée (revenu du travail, revenu du capital ou consommation) et selon le statut du contribuable (entreprises ou ménages). Dans un contexte de mobilité internationale des facteurs de production et de forte sensibilité des capacités productives (travail qualifié et capital) au niveau de rémunération après impôts, les arbitrages publics deviennent particulièrement difficiles.

La taxation du capital peut intervenir à différents « moments » dans la vie d'un placement : à l'entrée, pendant la durée de détention et à la sortie. Elle porte sur les revenus du capital, mais également sur la valeur du patrimoine. La taxation peut intervenir directement à la source, c'est-à-dire lorsque le capital détenu est rémunéré (cas du prélèvement libératoire forfaitaire et de l'impôt sur les sociétés) ou être appliquée dans le cadre d'un système d'imposition générale des revenus.

Le flux d'épargne est la partie non consommée du revenu disponible. L'investissement désigne la contrepartie productive de ce flux. L'épargne accumulée constitue le capital, c'est-à-dire le patrimoine qui est ensuite détenu pendant une certaine durée. Par la suite, ce patrimoine est liquidé pour être consommé ou transmis aux héritiers. La transmission a lieu soit du vivant de l'épargnant (donation), soit lors de son décès (héritage). Le patrimoine peut se subdiviser en deux composantes : le patrimoine mobilier, pour l'essentiel financier (comptes sur livret, titres, plans d'épargne, etc.), et le patrimoine immobilier. Pour les épargnants les plus riches s'y ajoute le capital professionnel. On peut également y

inclure le capital « immatériel », résultant lui-même d'une activité professionnelle (inventions et création d'œuvres artistiques) ou d'une aptitude productive (capital humain). Pour un salarié ayant cotisé dans un système de retraite par répartition (il n'y a pas d'actifs tangibles en contrepartie des cotisations versées), on utilise le terme de « droits à la retraite » pour désigner ce patrimoine non valorisé d'un point de vue financier².

Cet article explore la problématique de la fiscalité du capital sous trois dimensions. Tout d'abord, nous examinons quelles sont les différentes façons de taxer le capital en pratique et nous les illustrons à travers l'exemple français après avoir présenté le contexte européen très hétérogène. Ensuite, nous étudions différentes propriétés dynamiques induites par cette fiscalité particulière. Enfin, au travers d'une revue de la littérature, nous nous interrogeons sur les enjeux de taxation optimale.

1. Comment taxer le capital ?

La taxation du capital revêt différentes formes et conduit à des niveaux de prélèvements disparates selon les pays. Dans cette section, nous présentons les principes généraux qui permettent de caractériser la taxation du capital avant d'étudier l'hétérogénéité européenne et le cas français.

1.1. Principes généraux

Afin d'analyser les différentes façons de taxer le capital, il convient de préciser l'assiette, c'est-à-dire le périmètre du capital et de ses revenus. On s'interroge ensuite sur les différents moments de taxation du capital au cours du processus d'accumulation. Pour terminer, on s'intéresse au degré de progressivité du prélèvement.

1.1.1. Taxer la détention ou les revenus du capital : quelle assiette ?

La taxation du capital peut porter à la fois sur sa détention et sur les revenus qu'il procure.

2. Certains pays ont opté pour une estimation précise de ce « patrimoine » : par exemple, la Suède a adopté des comptes notionnels qui donnent une valeur financière aux cotisations versées (Touzé, 2008) ; dans le cadre des régimes complémentaires de retraite du secteur privé, les salariés français accumulent des points et ces points ont une valeur de conversion en rente viagère.

La détention de patrimoine peut conduire à payer des taxes, dans trois configurations :

- le paiement de droits d'enregistrement (reconnaissance de propriété, taxe sur les transactions mobilières ou immobilières, droits de mutation) dans le cadre de l'acquisition d'un bien immobilier ou d'un actif financier ;
- l'impôt lié à la possession d'un bien immobilier (impôts fonciers) ;
- l'impôt payé au titre de la richesse (en France, l'Impôt de solidarité sur la fortune ou ISF).

L'assiette des impôts portant directement sur la détention de patrimoine est celle des biens, droits et valeurs détenus par les contribuables. Ainsi, le patrimoine foncier, dont la valeur est estimée par la valeur locative cadastrale, sert d'assiette à la taxe foncière sur les propriétés bâties et sur les propriétés non-bâties.

La taxation du capital repose également sur des assiettes multiples selon le type de revenus : loyers, dividendes, intérêts ou plus-values de cessions de valeurs mobilières ou immobilières. Les revenus procurés par le capital sont taxés :

- à la source par le biais d'une taxe qui frappe les revenus du capital lorsqu'ils sont attribués (versement d'intérêts, profits réalisés par les entreprises) ;
- dans le cadre d'une imposition générale des revenus déclarés sans distinction particulière entre ceux qui proviennent du travail et ceux qui proviennent du patrimoine.

Le capital est également taxé de façon implicite :

- (1) en augmentant les taxes sur la consommation : l'accroissement de la TVA réduit le pouvoir d'achat du capital accumulé ;
- (2) l'inflation agit comme une dépréciation du pouvoir d'achat du capital financier ;
- (3) le taux de taxation implicite des cotisations sociales : le lien entre la pension de retraite et les cotisations versées subit parfois des distorsions. En effet, les règles d'attribution de droits à la retraite en fonction des cotisations payées ne respectent pas intégralement les principes d'équité actuarielle. Cet écart s'assimile alors à une subvention ou une taxation implicite (Gannon et Touzé, 2013).

Le patrimoine peut également faire l'objet d'une imposition plurielle. Ainsi, dans le cas français, le patrimoine total (foncier et financier) sert d'assiette à l'impôt de solidarité sur la fortune.

1.1.2. À quel moment taxer le capital ?

La détention de capital peut être taxée à différents moments dans le processus d'accumulation (Lavigne, 2006) : lors de l'acquisition du produit d'épargne, pendant la période de détention, et lors de la cession. Johnson (1994) propose une grille de lecture pour classer les produits d'épargne retraite (des produits qui consistent à accumuler un capital avec une sortie en rente viagère) en croisant deux critères :

- 1) L'imposition (T) ou l'exonération (E) du produit ;
- 2) La date d'imposition dans le cycle du produit : lors de l'acquisition d'un produit d'épargne, pendant la phase de détention et à la sortie. La première lettre montre que les fonds investis ont déjà (T) ou non (E) été soumis à taxation lors de l'acquisition ; la deuxième si les produits sont ou non taxés pendant leur détention ; la dernière s'il y a une taxation des fonds (capital et revenu) à la sortie.

En croisant ces deux critères, on obtient huit combinaisons fiscales possibles : TTT, TTE, ETT, TET, TEE, EET, ETE, EEE. L'épargne classique (compte bancaire rémunéré) est généralement TTE. Dans le cas de l'assurance-vie ou d'un PEA, par exemple, on a le schéma TEE (le revenu constitutif de l'épargne n'est pas exonéré d'impôt, puis les intérêts sont exonérés pendant la période de détention et quasi exonérés lors de la liquidation avec la seule imposition aux prélèvements sociaux), tandis que dans le cas d'un placement retraite avec sortie en rente viagère, c'est le schéma EET (le revenu épargné est déductible de l'impôt sur le revenu ; les intérêts versés ne sont pas taxés ; en revanche, la rente viagère est taxée).

En France, la présence de l'impôt sur la fortune complique ce schéma car à partir d'un certain seuil de richesse, des produits d'épargne fiscalement exemptés de l'imposition sur le revenu ne le sont pas du point de vue du patrimoine (ISF). De même les droits de succession complexifient ce schéma car les placements en assurance-vie permettent d'échapper aux droits de succession jusqu'à un certain plafond lors du décès de l'épargnant (liquidation forcée), ce qui n'est pas le cas pour d'autres actifs (biens immobiliers, liquidités, etc.).

Même si un produit d'épargne est taxé à plusieurs « moments », l'idée est de ne pas taxer plusieurs fois les mêmes revenus. Cela étant, sur certains produits, comme les dividendes, les dispositifs légaux n'empêchent pas une double taxation (voir encadré sur l'avoir fiscal).

1.1.3. Choisir le taux : progressivité, proportionnalité ou exonération ?

Les impôts sur les revenus du patrimoine peuvent être :

- proportionnels³ : c'est le cas lorsque les revenus financiers font l'objet d'un prélèvement libératoire forfaitaire et des prélèvements sociaux (principalement CSG et CRDS) ;
- progressifs lorsque l'on cumule l'ensemble des revenus et que l'on applique le barème de l'impôt sur le revenu (et donc les éventuels quotients conjugal et familial) ;
- soumis à des règles d'amortissement et de déduction (investissements locatifs), avec un plafond de déductibilité ;
- nuls en cas d'exonération (niche fiscale) : c'est notamment le cas en France pour le livret A. Pour les placements dans l'assurance-vie et les plans d'épargne en actions (PEA), l'exonération est seulement partielle car tous les gains (plus-value et intérêts) sont soumis aux prélèvements sociaux.

Les impôts sur le capital peuvent également être proportionnels (taxe foncière), progressifs (ISF et droits de succession) ou nuls jusqu'à un certain plafond (exonération). Lorsque l'impôt est progressif, le taux moyen d'imposition va dépendre du nombre d'héritiers pour les droits de succession, tandis que pour l'ISF, le quotient familial ne s'applique pas, ce qui signifie que pour un patrimoine donné, le montant d'ISF est le même pour un célibataire ou pour un couple.

1.2. Une taxation du capital en Europe très hétérogène

Afin de comparer la fiscalité du capital entre pays européens, on peut ventiler l'ensemble des prélèvements obligatoires en trois catégories : taxes pesant sur le travail, le capital et la consommation. En Europe, les niveaux de prélèvements obligatoires sont disparates. La France est le deuxième pays ayant le taux de prélèvements

3. L'impôt proportionnel facilite le prélèvement à la source.

obligatoires le plus élevé (45,2 % du PIB en 2012, tableau 1). Elle a ainsi l'une des plus fortes fiscalités sur le capital (10,6 % du PIB) après le Luxembourg⁴ (10,8 % du PIB). Si l'on considère la part de la taxation du capital dans la taxation totale des facteurs, on constate que la France fait certes partie des pays où le capital représente une part importante de l'ensemble de la taxation (23 %), mais qu'elle est devancée par l'Italie ou le Royaume-Uni (graphique 1).

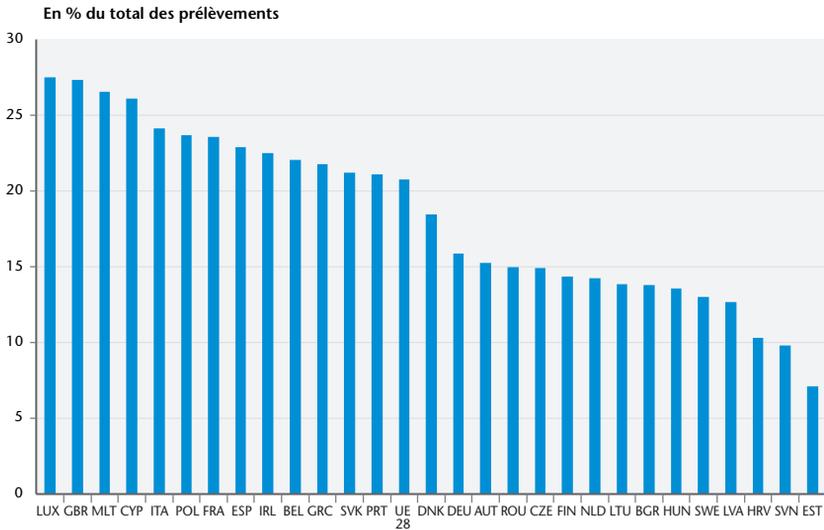
Tableau 1. Poids des différents prélèvements : capital/travail/consommation, année 2012

En % du PIB	Capital	Consommation	Travail	Total
DNK	8,9	14,9	24,5	48,4
BEL	10,0	10,8	24,5	45,2
FRA	10,6	11,1	23,5	45,2
SWE	5,7	12,6	25,9	44,2
FIN	6,3	14,3	23,5	44,1
ITA	10,6	10,9	22,5	44,0
AUT	6,6	11,9	24,7	43,2
LUX	10,8	11,0	17,4	39,3
HUN	5,3	15,7	18,2	39,2
DEU	6,2	10,8	22,1	39,1
NLD	5,6	11,0	22,4	39,0
SVN	3,7	14,2	19,7	37,6
HRV	3,7	17,5	14,5	35,7
GBR	9,7	12,0	13,8	35,5
CYP	9,2	13,0	13,1	35,3
CZE	5,2	11,7	18,1	35,0
GRC	7,3	12,3	14,1	33,7
MLT	8,9	13,1	11,6	33,6
ESP	7,5	8,6	17,2	33,3
POL	7,7	11,8	13,1	32,6
EST	2,3	13,6	16,6	32,5
PRT	6,8	12,1	13,4	32,4
IRL	6,5	10,0	12,2	28,7
SVK	6,0	9,5	12,8	28,3
ROU	4,2	12,8	11,3	28,3
LVA	3,5	10,7	13,7	27,9
BGR	3,9	14,9	9,2	27,9
LTU	3,8	10,8	12,6	27,2
UE-28	8,2	11,2	20,1	39,5

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

4. La situation du Luxembourg est un peu particulière : ce taux de prélèvement élevé sur le capital résulte principalement du fait que le secteur financier constitue une part importante de la valeur ajoutée.

Graphique 1. Prélèvements obligatoires sur le capital

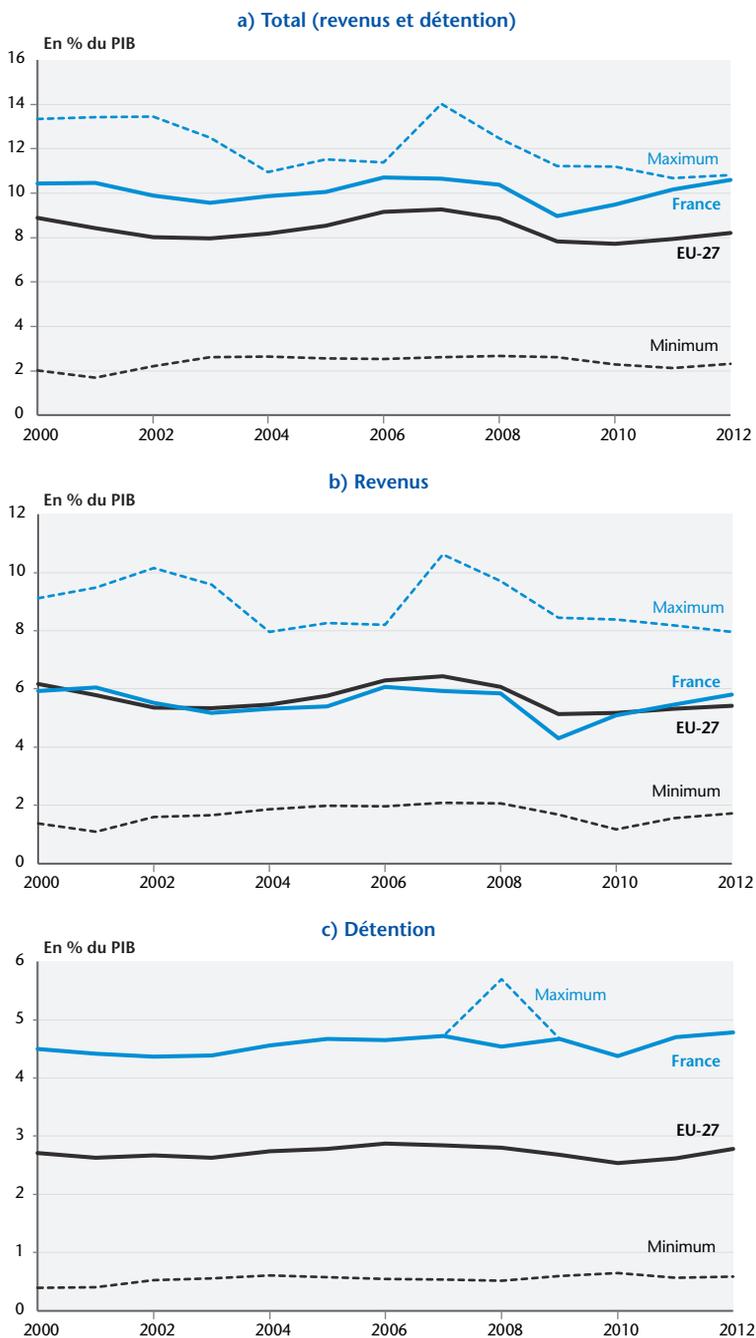


Source : Eurostat.

Sur la période 2000-2012 (graphique 2a), la moyenne européenne (UE-27) a fluctué (sans véritable tendance longue à la hausse ou à la baisse) autour d'un niveau de référence de 8,4 % du PIB européen. Sur cette période, en moyenne, la taxation des revenus du capital a représenté 4,7 % du PIB européen (graphique 2b) contre seulement 2,7 % pour la taxation de la détention (graphique 2c).

L'hétérogénéité européenne est persistante : depuis 2000, on n'observe aucune convergence des minimum et maximum des taux de prélèvements sur le capital, tant au niveau global (12,1 % contre 2,4 % en moyenne), qu'au niveau des revenus du capital (8,9 % contre 1,7 %) ou au niveau de la détention du capital (4,7 % contre 0,5 %). En matière de fiscalité de la détention, la France se singularise puisqu'elle est le pays qui taxe le plus la détention (sauf en 2008). Depuis 2000, la France a un niveau élevé de taxation du capital par rapport à la moyenne européenne. En 2012, le niveau de prélèvement global français est même devenu très proche du maximum observé en Europe, c'est-à-dire au Luxembourg.

Graphique 2. Taxation du capital en Europe



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

1.3. Le cas particulier de la France

1.3.1. Revenus du capital et capital : quelques chiffres

Dans le cas de la France, d'après la Comptabilité nationale, les revenus du capital immobilier (ou revenus fonciers)⁵ représentent environ 172 milliards d'euros en 2013 (tableau 2). Ces revenus fonciers bruts incluent à la fois les loyers qui rémunèrent les propriétaires bailleurs et les loyers fictifs⁶ imputés aux propriétaires occupants. Les revenus financiers, qui regroupent les intérêts, les dividendes (nets de l'impôt sur les bénéfices) et autres revenus d'investissement, représentent 109 milliards d'euros. Les revenus mixtes des entrepreneurs individuels, qui mêlent rémunération du capital et du travail, représentent quant à eux 122 milliards d'euros.

Les ménages se sont acquittés de 207,2 milliards d'euros d'impôts sur le revenu et le patrimoine. Le tableau publié en annexe détaille l'ensemble des impôts prélevés par l'État, la façon dont leur paiement est réparti entre le secteur productif et les ménages, ainsi que la base fiscale sur laquelle le prélèvement a eu lieu : capital, travail ou consommation. Parmi les principaux impôts sur le capital, les ménages ont versé 4,4 milliards d'euros d'ISF, 9,5 milliards d'impôts sur les successions et transmissions, 11,1 milliards de CSG-CRDS et 16,5 milliards d'impôts fonciers. Une part des 68,6 milliards d'euros d'impôt sur le revenu est imputable à une taxation des revenus du capital. En outre, les propriétaires d'entreprises françaises ont également payé indirectement une taxe sur leur revenu du capital puisque ces dernières ont dû s'acquitter de 44,3 milliards d'impôt sur les sociétés.

Le revenu disponible brut des ménages s'élève à 1 326,3 milliards d'euros, soit environ 62,7 % du PIB. Les ménages ont consacré 84,9 % de ce revenu à des dépenses de consommation. Les 15,1 % restants, c'est-à-dire l'épargne brute, ont servi à l'acquisition (nette) de logement (8,9 %, soit près de 60 % de l'épargne brute) et à la constitution d'une épargne financière (5,8 %).

5. Les revenus fonciers sont calculés à partir du compte des ménages en comptabilité nationale (Antonin, 2009), et correspondent à la somme de l'excédent brut d'exploitation (B2) et des revenus des terrains et gisements (D45).

6. Le loyer fictif « recouvre le service de location que se rendent à eux-mêmes les propriétaires de leur logement » (INSEE).

L'épargne brute des ménages français représente près de 9,5 % du PIB tandis que l'épargne financière seulement 3,6 %.

Le patrimoine net total des ménages, a atteint 10 298 milliards d'euros en 2013 (tableau 3), soit environ 5 fois le PIB. Il se décompose en actifs non-financiers des ménages (dont 92 % de patrimoine immobilier) qui pèsent 7 126 milliards d'euros en 2013 (69,2 % de l'actif net) et en actifs financiers nets qui représentent 3 172 milliards d'euros (30,8 % de l'actif net).

Tableau 2. Décomposition simplifiée des revenus des ménages français, 2013

		Mds d'euros	En % du RDB
Ressources			
Revenu mixte		121,5	9,2
Salaires nets		673,3	50,8
	Salaires	1 119,8	84,4
	Charges sociales	446,5	33,7
Revenus de la propriété		301,2	22,7
	Intérêts	4,2	0,3
	Revenus distribués des sociétés	52,4	4,0
	Dividendes	28,0	2,1
	Autres revenus distribués des sociétés	24,5	1,8
	Autres revenus d'investissements	52,5	4,0
	Revenus fonciers	170,0	12,9
Prestations sociales		457,6	34,5
Autres transferts courants		0,4	0,0
Emploi			
Intérêts d'emprunt		18,8	1,4
Impôts courants sur le revenu et le patrimoine		207,2	15,6
	Impôts sur le revenu	185,0	13,9
	Autres impôts courants	22,3	1,7
Solde			
Revenu disponible brut		1 326,3	
Utilisation du revenu			
Consommation individuelle		1 126,4	84,9
Épargne			
Épargne brute		199,9	15,1
	Investissement en logement	118,1	8,9
	Autres (dont impôts en capital)	5,0	0,7
	Épargne financière	76,8	5,8

Source : INSEE et calculs des auteurs.

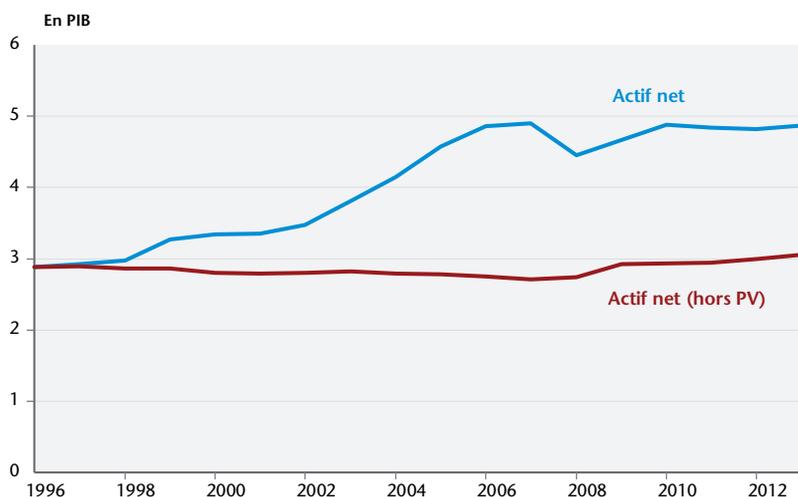
Tableau 3. Le patrimoine des ménages français fin 2013 encours

En milliards d'euros		
	Patrimoine	En % de l'actif net
Actifs non financiers (ANF)	7 126,2	69,2
Constructions et terrains	6 587,5	64,0
Machines et équipement	41,9	0,4
Stocks	14,7	0,1
Droits de propriété intellectuelle	2,5	0,02
Autres actifs produits	144,3	1,4
Autres actifs non produits	335,3	3,3
Actifs financiers (AF)	4 500,9	43,7
Ensemble des actifs (ANF + AF)	11 627,1	112,9
Passifs financiers (PF)	1 328,7	12,9
Patrimoine financier net (AF - PF)	3 172,2	30,8
Patrimoine total net (ANF + AF - PF)	10 298,4	100

Source : INSEE, comptes de patrimoine des ménages 2013.

Depuis 1996, le patrimoine des ménages rapporté au PIB a connu une hausse importante (graphique 3). Cette dernière est presque exclusivement due aux plus-values (PV). On est ainsi passé d'un patrimoine net des ménages d'environ 3 fois le PIB à presque 5 en 2013.

Graphique 3. Actif net des ménages sur PIB (avec et sans plus-value)



Source : INSEE et calculs des auteurs.

1.3.2. Des règles fiscales complexes

En France, la fiscalité sur les revenus du patrimoine comprend deux volets (voir tableau 4) :

- les prélèvements sociaux (PS) dont le taux est fixé à 15,5 %⁷ ;
- un impôt général qui passe soit par l'impôt (IR) sur le revenu progressif (avec cinq taux marginaux possibles : 0 %, 14 %, 30 %, 41 % et 45 %), soit par un prélèvement forfaitaire libératoire (PLF) (24 % s'il s'agit de revenus de placements bancaires mais il est désormais limité aux foyers fiscaux touchant moins de 2 000 euros d'intérêts par an ; de 15 à 35 % pour les assurances-vie de moins de 8 ans ; de 19 à 22,5 % pour les PEA de moins de cinq ans).

Certains placements bénéficient de régimes dérogatoires (assurance-vie, épargne retraite, certains investissements immobiliers, PEP, livrets réglementés, etc.). Les régimes dérogatoires permettent d'échapper à l'impôt général si les durées de détention sont suffisamment longues (assurance-vie, PEA). D'autres permettent également d'échapper aux prélèvements sociaux (livrets réglementés). D'autres bénéficient de fiscalités spécifiques (plan d'épargne entreprise, plan d'épargne retraite avec sortie en rente viagère, certains investissements immobiliers, etc.).

La fiscalité frappe également le patrimoine au moment de l'achat d'un bien immobilier (droits de mutation à titre onéreux), lors des transmissions (successions ou donations) et au nom de la fortune.

Les droits de mutation à titre onéreux (5,09 %) sont prélevés sur la valeur de la vente des biens immobiliers. Ils se décomposent en plusieurs droits proportionnels perçus par l'État et les collectivités locales concernées (département et commune). La propriété immobilière conduit également à payer des impôts locaux spécifiques : les taxes foncières.

L'impôt sur les transmissions (droits de mutation à titre gratuit) est progressif après abattement avec des taux marginaux allant de 5 % pour la première tranche jusqu'à 60 % pour des donations ou successions entre non-parents.

7. Les prélèvements sociaux incluent 8,20 % de CSG, 0,50 % de CRDS, 4,50 % de prélèvement social, 2,00 % de Prélèvement de solidarité et 0,30 % de Contributions additionnelles.

L'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) est un impôt progressif sur le capital. La fortune est mesurée à partir de l'actif net des ménages, hors biens exonérés (biens professionnels, droits de propriétés intellectuels, etc.). Sur la période 2006-2012, un bouclier fiscal avait été instauré, ce qui permettait *de facto* un plafonnement de l'ISF : les impôts directs payés par un contribuable ne pouvaient ainsi dépasser un certain pourcentage de ses revenus (60 % avant 2007, puis 50 % après l'élection de Nicolas Sarkozy). Initialement sur six tranches allant jusqu'à 1,80 %, cet impôt avait été allégé à seulement deux tranches (0,25 % et 0,50 %) en 2012 après la suppression programmée du bouclier fiscal au 1^{er} janvier 2013. A la suite de l'élection de François Hollande, le barème de l'ISF est revenu à une structure plus progressive à cinq tranches : 0,5 % ; 0,75 %, 1,0 %, 1,25 % et 1,50 %. Au 1^{er} janvier 2015, les patrimoines supérieurs à 1,3 million d'euros sont soumis à l'ISF.

En France, la coexistence des principes de proportionnalité, de progressivité et d'exonération nuit à la lisibilité des dispositifs. Ainsi, les taux supérieurs d'imposition marginaux sont extrêmement disparates⁸, variant de 0 % pour les plus-values immobilières du logement principal à près de 40 % pour les plus-values mobilières, ou de 10 % pour l'imposition des loyers imputés (taxe foncière pour les propriétaires occupants) à 62 % pour les loyers effectifs (propriétaires bailleurs) hors dispositifs dérogatoires. Cela montre la volonté de l'État d'orienter l'épargne vers certains placements, et notamment l'épargne retraite, l'immobilier, le logement social (livret A) et le financement du capital-risque. Ainsi, le régime d'imposition des propriétaires occupants est plus léger encore puisque les revenus fictifs tirés de la propriété du logement sont exonérés depuis 1965, tout comme les plus-values lors de la cession de la résidence principale du contribuable.

En outre, la fiscalité sur les revenus de l'épargne s'est alourdie avec le temps, conduisant à une plus grande égalité de traitement fiscal entre revenus du travail et du capital (Sterdyniak, 2012). L'alourdissement de la fiscalité est passé par trois canaux : la hausse progressive des prélèvements sociaux (15,5 % aujourd'hui contre 0,5 % en 1996), la suppression de l'avoir fiscal en 2006 (voir

8. Pour plus de détails, on pourra se reporter au tableau 1 de la note du CAE intitulée « Fiscalité des revenus du capital » (Artus *et al.*, 2013).

encadré) ainsi qu'une plus forte progressivité de l'impôt avec une imposition des plus-values mobilières dès le premier euro de cession en 2011, une quasi-suppression du PLF et une intégration des plus-values mobilières au barème de l'IR en 2013.

Tableau 4. La fiscalité du capital dans le cas français

Type de revenu ou de patrimoine	Assiette	Impôt
Taxation des revenus		
Revenus immobiliers	Loyers effectifs	PS + IR ou régime spécifique
Revenus financiers	Intérêts (placements à revenus fixes : comptes épargne, comptes à terme, obligations, bons du Trésor, ...)*	PS + IR ou PS + PLF
	Dividendes (placements à revenus variables : actions)	IS + IR + PS
	Livrets d'épargne réglementés (Livret A, LDD, PEL, etc.)	Exonération totale ou seulement PS
	Revenus des assurances-vie	PS + IR ou PLF ou exonération
	Plan d'épargne en Action (PEA)	PS + PLF ou exonération
	Plan d'épargne en entreprise (PEE)	PS + exonération de l'abondement de l'employeur
	Épargne retraite	PS + IR après abattement
Taxation de l'acquisition de patrimoine		
Patrimoine total (immobilier, mobilier)	Valeur de la donation ou de la succession	Droits de mutation à titre gratuit
Patrimoine immobilier	Prix d'achat du bien	Droits de mutation à titre onéreux
Taxation de la détention de patrimoine		
Patrimoine total (immobilier, mobilier)	Patrimoine total	ISF
Patrimoine immobilier	Valeur locative cadastrale des biens meublés.	Taxe foncière sur les propriétés bâties et sur les propriétés non bâties
Taxation de la cession de patrimoine		
Patrimoine immobilier	Plus-values immobilières sur résidence principale **	Exonéré
	Plus-values immobilières hors résidence principale et dont la durée de détention est courte**	PS + IR
Patrimoine mobilier	Plus-value mobilière, avec abattement en fonction de la durée de détention***	PS + IR

* Depuis 2013, en alignant l'imposition du capital sur celle du travail, le gouvernement a pratiquement supprimé le PFL qui n'est désormais accessible que pour les ménages déclarant des revenus d'épargne (intérêts, dividendes, plus-values mobilières, etc.) inférieurs à 2 000 euros par an. Pour le reste, les revenus financiers sont soumis au barème progressif de l'impôt sur le revenu.

** Depuis le 1er septembre 2013, exonération de l'IR si la durée de détention dépasse 22 ans, et exonérations des prélèvements sociaux si la durée de détention dépasse 30 ans.

*** La plus-value imposable brute, avant application des abattements, est soumise aux prélèvements sociaux. La plus-value imposable brute est ensuite réduite d'un abattement pour durée de détention, calculée à compter de la date d'acquisition des titres : 50 % pour une détention entre deux et moins de huit ans ; 65 % pour une durée de détention d'au moins huit ans. Les titres de sociétés récentes peuvent bénéficier d'abattements majorés. La plus-value imposable nette, après abattement, est alors soumise au barème progressif de l'impôt sur le revenu.

Imposition des dividendes après la suppression de l'avoir fiscal

Les dividendes ont la particularité de supporter une double imposition : dans chaque entreprise, la distribution d'un dividende est une modalité d'utilisation du résultat net après versement de l'impôt sur les sociétés. Les dividendes sont taxés à l'impôt sur les sociétés (IS) avant distribution et à l'impôt sur le revenu (IR) après distribution. Pour éliminer cette double imposition, un mécanisme fiscal spécifique est prévu dans la plupart des pays.

Jusqu'au 1^{er} janvier 2005, c'est le système de l'avoir fiscal qui a joué ce rôle en France, remplacé depuis 2007 par un abattement de 40 % sur le montant des dividendes pris en compte dans les revenus imposables.

Prenons l'exemple d'une entreprise réalisant un bénéfice net avant impôt de 100 000 euros en 2013, distribué dans son intégralité. Il supporte l'IS au taux de 34,4 % (taux de 33,3 % de l'IS auquel s'ajoute la contribution sociale sur les bénéfices). Le dividende distribué (65 600 euros) supporte d'abord les prélèvements sociaux au taux de 15,5 %, soit 10 168 euros, avant d'être imposé à l'IR. Une partie de la CSG (5,1 %) est déductible de la base de l'impôt sur l'IR. Faisons l'hypothèse que les détenteurs de dividendes sont soumis au taux marginal de 30 % ; dans ce cas, ils devront s'acquitter d'un impôt sur le revenu d'un montant de :

$$(65\,600 \times 0,6 \text{ (déduction de 40 \%)} - 5\,186 \text{ (CSG déductible)}) \times 0,3 = 10\,252 \text{ euros.}$$

Au total, le bénéfice initial aura supporté des prélèvements de $34\,400 + 10\,168 + 10\,252 = 54\,820$ euros, soit un taux d'imposition global de 54,8 %. Ce taux est supérieur au taux de l'IR additionné à celui des prélèvements sociaux ($30 \% + 15,5 \% = 45,5 \%$), ce qui signifie que la suppression de la double imposition reste partielle. Un calcul identique montre que si les détenteurs sont soumis au taux marginal de 40 %, alors le taux d'imposition global est également supérieur au taux de l'IR additionné des prélèvements sociaux (58,2 % contre 55,5 %).

2. Exemples de propriétés dynamiques induites par la fiscalité du capital

Taxer le capital ou ses revenus a des implications intertemporelles particulières. Dans cette section, nous examinons quatre types de propriétés dynamiques induites par la fiscalisation du capital. Tout d'abord, la taxe sur les revenus du capital peut s'assimiler à un taux de taxation sur la consommation qui croît avec le temps. Ensuite, la base de prélèvement est en général nominale, ce

qui signifie que la taxation du revenu réel (c'est-à-dire celui qui est économiquement et fiscalement pertinent) peut être biaisée par l'inflation et induire une double taxation. Par ailleurs les taxes, en réduisant les revenus de l'épargne, devraient faire baisser la valeur du patrimoine, inscrivant une relation directe entre valeur et fiscalité. Toutefois, si la fiscalité s'applique de façon identique à l'ensemble des actifs et passifs, un principe de neutralité se vérifie. Enfin, à trop taxer la richesse dont la valeur est autant dépendante du taux d'actualisation (taux d'intérêt sans risque) que du niveau des rentes futures peut conduire à un niveau de taxation confiscatoire.

2.1. Principe d'équivalence fiscale avec une taxe sur la consommation

Si on note r le taux d'intérêt sans risque, $R = 1 + r$ le facteur d'intérêt et τ_r le taux de taxation des revenus du capital, 1 euro épargné (sacrifice marginal de consommation présente) pendant T périodes rapporte un gain futur net d'impôt (valeur marginale du gain futur) :

$$(1 + (1 - \tau_r) \cdot r)^T = R^T \cdot (1 - \tau_r \cdot r/R)^T \quad (1)$$

Le taux de déformation du facteur d'intérêt à l'horizon T est mesuré par le terme $(1 - \tau_r \cdot r/R)^T$. Dans une vision intertemporelle de la consommation, le produit des facteurs de rendement net de l'épargne est un coefficient qui permet d'actualiser le prix du bien futur. Lorsque le revenu du capital est taxé, ce coefficient d'actualisation subit une déformation géométrique. Si on note p_T le prix d'un bien consommé dans T périodes, la valeur présente de ce bien est alors égale à :

$$p_T / (R^T \cdot (1 - \tau_r \cdot r/R)^T) \quad (2)$$

Du point de vue de la contrainte budgétaire intertemporelle (somme actualisée des dépenses et des revenus anticipés), on identifie une équivalence fiscale entre taxer les revenus de l'épargne et taxer la consommation dès lors que le taux de taxation de la consommation à la date T , noté $\tau_{p,T}$, évolue comme suit :

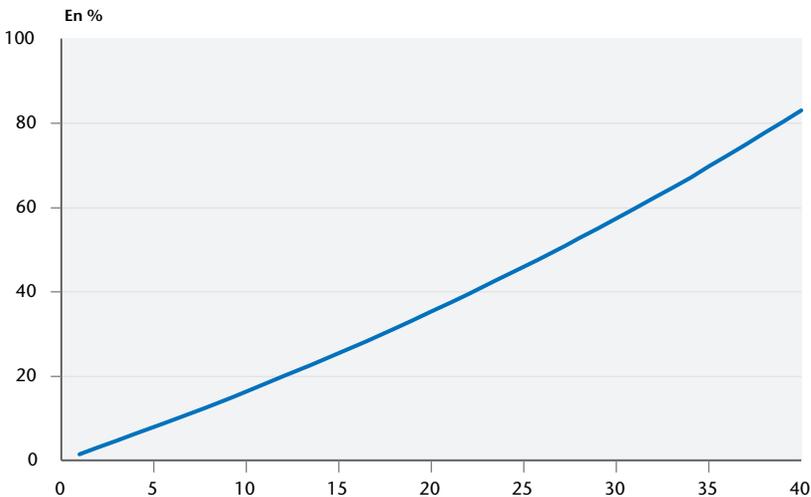
$$\tau_{p,T} = 1 / (1 - \tau_r \cdot r/R)^T - 1 \quad (3)$$

Taxer les revenus de l'épargne peut alors s'assimiler à un taux de taxe sur la consommation « qui croît de façon exponentielle » (Ambler, 1999), ce qui conduit à une « distorsion croissante sur les

choix intertemporels » (Piketty et Saez, 2013). Chamley (1986) et Judd (1985) y voient un problème de distorsion majeure préjudiciable à long terme (*cf. infra*).

Le graphique 4 donne une évaluation du taux implicite de taxation de la consommation en fonction de l'horizon de placement (axe horizontal) pour des valeurs de $\tau_r = 25\%$ et $r = 3\%$. Pour des horizons inférieurs à 12 ans, le taux implicite est inférieur à 20 % mais il dépasse 50 % au-delà de 26 ans.

Graphique 4. Taux implicite de taxation de la consommation pour un épargnant en fonction de l'horizon de placement (avec $\tau_r = 25\%$ et $r = 3\%$)



Source : Calculs des auteurs.

2.2. Inflation et taux moyen de taxation implicite du taux d'intérêt réel

Le taux d'inflation mesure l'érosion du pouvoir d'achat d'un actif. Si la rente procurée par l'actif est indexée sur l'inflation, la valeur de l'actif évolue au gré de l'inflation. Lorsque la rente n'est pas indexée (c'est notamment le cas avec des obligations dont le taux d'intérêt nominal est contractuellement fixe), le taux d'inflation se comporte comme une taxe. L'inflation est alors l'ennemi du rentier, et le terme « taxe inflationniste » a lieu d'être employé.

Dans la mesure où le taux d'intérêt réel constitue le véritable gain en revenu procuré par l'épargne et que la taxation frappe le gain financier nominal, les fluctuations de l'inflation engendrent

une fiscalisation instable. Considérons un actif sans risque nominal rémunéré au taux r . On note π le taux d'inflation. $(r - \pi)$ est alors le taux d'intérêt réel. L'épargnant s'acquitte d'un impôt $\tau_r \cdot r$. Après impôt le revenu réel du patrimoine est égal :

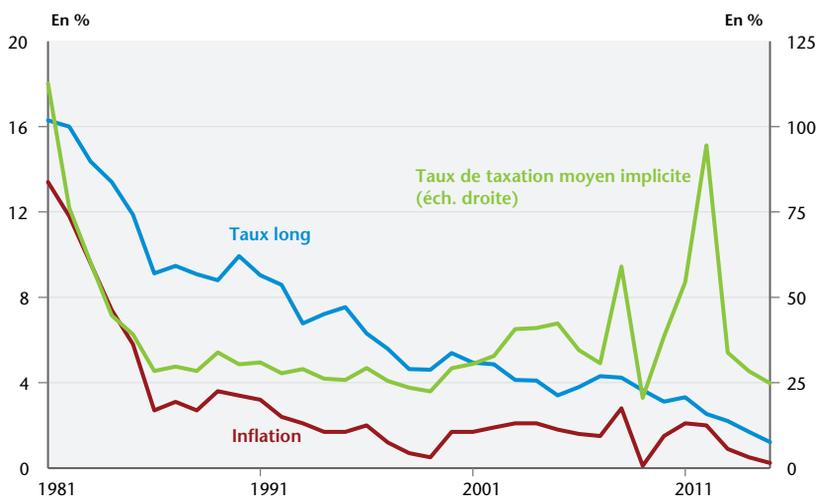
$$(1 - \tau_r) \cdot r - \pi \quad (4)$$

Le taux de taxation du revenu réel de l'épargne, noté τ_{rm} , est une relation croissante du taux d'inflation :

$$\tau_{rm} = \tau_r \cdot r / (r - \pi) = \tau_r / (1 - \pi / r) \quad (5)$$

La taxation porte sur les revenus nominaux et non réels, donc l'épargnant paie aussi des impôts sur le taux d'inflation, ce qui s'assimile à une double taxation. À l'érosion monétaire s'ajoute une majoration d'impôt : $\tau_r \cdot \pi$. Dans la configuration $\pi/r > 1$, le revenu réel de l'épargne est négatif et pourtant le montant d'impôt payé reste positif car le taux moyen sur le revenu réel devient négatif. La taxe sur le revenu du capital devient alors confiscatoire. On a également $\tau_{rm} > 1$, dès lors que $\tau_r > (1 - \pi/r)$. En revanche, en période de déflation ($\pi < 0$), si le taux d'intérêt nominal est nul, l'épargnant est dispensé d'impôt alors que le revenu réel de son patrimoine est positif.

Graphique 5. Taux de taxation implicite du taux d'intérêt réel sur la période 1981-2015 (Hypothèse : $\tau_r = 20\%$)



Sources : OCDE, INSEE, prévision OCDE pour 2015, calculs des auteurs.

Si on applique cette formule aux données françaises, avec un taux de prélèvement hypothétique constant de 20 % sur les revenus du patrimoine, le taux effectif connaît de fortes fluctuations (graphique 5). Il présente une tendance baissière jusqu'à la fin des années 1990 car le taux d'intérêt nominal a diminué moins vite que l'inflation. Par la suite, de 2000 à 2012, c'est l'inverse qui se produit, le taux d'intérêt nominal baisse rapidement. En 2012, il y a un pic car le taux d'intérêt réel était très faible dans un contexte d'inflation proche de 2 %. À partir de 2013, on retrouve une baisse du taux d'imposition car l'inflation baisse très vite et le taux d'intérêt réel augmente de nouveau.

Cette variabilité du taux effectif est le reflet d'une mauvaise prise en compte de la base fiscale pertinente. Elle n'obéit à aucune logique économique. Un tel constat plaide pour une déductibilité de l'inflation des revenus financiers quitte à rehausser le taux de prélèvement pour ne pas perdre de recettes fiscales.

2.3. Valeur des actifs et neutralité de la fiscalité

Dès lors que les actifs et les passifs⁹ sont identiquement fiscalisés, les pertes et gains marginaux induits par les arbitrages financiers sont affectés de façon similaire. Il en est ainsi lorsque la valeur des emprunts est déductible du patrimoine imposable et lorsque les intérêts d'emprunt sont déductibles du revenu imposable. Par exemple, 1 euro emprunté permet d'obtenir un capital investi (actif) qui rapporte des dividendes (gains potentiellement taxables), d'une part et constitue une dette à rembourser (passif) qui induit des intérêts à payer (pertes potentiellement déductibles), d'autres part. Dans une situation de fiscalité homogène et proportionnelle, les pertes et gains marginaux nets d'impôts induits par les arbitrages financiers sont affectés de façon identique. Cette propriété induit donc une forte neutralité de la fiscalité sur la valeur du patrimoine.

Cette neutralité est totale dans le cadre d'un calcul simple de la valeur d'un patrimoine. Cette mesure du prix d'un actif repose sur la somme actualisée à un horizon infini de l'espérance d'un flux risqué notée D (dividende, rente, loyer, etc.). Cette somme est

9. Par exemple, les intérêts d'emprunt sont déductibles du revenu imposable.

actualisée à un taux sans risque r . En l'absence d'imposition, la valeur du capital, pour un individu neutre au risque, est égale à la somme actualisée des revenus financiers anticipés. Si l'horizon financier est très long (infini), le ratio rente/taux d'intérêt mesure la valeur du capital :

$$W = D / r \quad (6)$$

Dès lors qu'on introduit un impôt sur le capital (τ_W) en plus de la taxation sur le revenu, le flux financier net d'impôt devient : $D \cdot (1 - \tau_r) - \tau_W \cdot W'$ où W' est la valeur du capital après impôt. On obtient alors une nouvelle valeur du capital (Bozio *et al.*, 2005) :

$$W' = (D \cdot (1 - \tau_r) - \tau_W \cdot W') / ((1 - \tau_r) \cdot r - \tau_W) \quad (7)$$

On voit alors que :

$$W' = W \quad (8)$$

Sur cette base théorique, Allais (1966) déduit que *la taxation du capital et de ses revenus est neutre sur la valeur du capital*.

En revanche, la non-imposition de certains revenus du capital (par exemple, le loyer implicite c'est-à-dire la valeur d'usage du logement pour un propriétaire) induit une distorsion dès lors que les autres placements sont taxés. Cette exonération affecte les conditions d'arbitrage et modifie la valeur d'équilibre du bien non taxé. Dans la mesure où l'actif sans risque (rémunéré au taux r) est taxé, on trouve ainsi :

$$W' = (D - \tau_W \cdot W') / ((1 - \tau_r) \cdot r - \tau_W) \quad (9)$$

\Leftrightarrow

$$W' = D / ((1 - \tau_r) \cdot r) \quad (10)$$

L'absence de fiscalisation du revenu D engendre alors une valorisation supérieure du patrimoine ($W' > W$). La fiscalité du capital n'est plus neutre.

2.4. Imposition sur la richesse et taxation confiscatoire

En taxant la valeur du capital (la richesse), on introduit une relation entre taux d'intérêt et taux de prélèvement moyen : si le taux d'intérêt (r) diminue, la rente n'augmente pas et pourtant l'impôt sur la valeur du patrimoine s'accroît. On taxe alors la valeur initiale du capital ainsi que la plus-value latente.

Notons T_K le montant total d'impôt sur le capital :

$$T_K = \tau_W \cdot W + \tau_R \cdot D = \tau_W \cdot (D/r) + \tau_R \cdot D \quad (11)$$

Le taux moyen d'impôt payé sur le revenu du capital D est alors égal à :

$$T_K/D = \tau_W \cdot W/D + \tau_R. \quad (12)$$

D/W mesure le taux moyen de rémunération du capital. Les conditions d'arbitrage font qu'à l'équilibre des marchés financiers : $W/D = r$, d'où $T_K/D = \tau_W/r + \tau_R$.

Lorsque le taux de taxation du patrimoine est supérieur au taux d'intérêt net d'impôt ($\tau_W > (1 - \tau_r) \cdot r$), le taux de prélèvement sur le revenu du patrimoine devient supérieur à 100 %. L'impôt est alors confiscatoire et avec le temps, le propriétaire se voit dépossédé progressivement de son patrimoine. Il y a une déconnexion entre le montant de l'impôt sur la valeur du bien et le bénéfice de l'usufruit.

3. À la recherche d'une taxation optimale du capital

D'un point de vue économique, on distingue trois fondements pour imposer les richesses produites :

- 1) Le financement des biens et services publics au sens de Samuelson (1954), dont les caractéristiques de non rivalité (consommation collective) et de non excluabilité (l'usage n'est pas conditionné au paiement), rendent difficile voire impossible le recours au secteur marchand.
- 2) La redistribution sociale : les impôts prélevés deviennent des prestations sociales, ce qui permet de réduire les inégalités.
- 3) Les imperfections comportementales : elles conduisent à des prix de marché qui ne reflètent pas le véritable coût social. Il peut s'agir d'externalités de pollution nécessitant une taxe pigouvienne ou encore des incapacités des agents à décider de façon optimale, ce qui peut nécessiter de déformer les signaux prix soit par une taxe (décourager) ou une subvention (encourager).

Ensuite, pour être juste, l'impôt prélevé doit respecter deux principes d'équité fiscale :

- 1) L'équité horizontale : elle repose sur le principe du traitement « égal des égaux ». Ainsi deux revenus jugés « objectivement » identiques doivent être imposés de la même façon.
- 2) L'équité verticale : chaque contribuable doit financer le fonctionnement de l'État en fonction de sa capacité contributive.

Ce concept d'équité verticale est consécutif des deux premiers fondements : en général, l'utilité retirée de l'usage des biens et services publics dépend positivement du revenu tandis que la redistribution sociale implique de taxer les plus riches et d'aider les plus pauvres.

La littérature sur la taxation optimale est ancienne et abondante (Ramsey, 1927 ; Mirlees, 1971 ; Chamley, 1986 ; Judd, 1985). Il existe un optimum théorique de premier rang inatteignable, celui de l'impôt forfaitaire. Un tel impôt n'est pas prélevé sur les revenus mais déterminé uniquement à partir de l'ensemble des caractéristiques individuelles intrinsèques. Cet impôt est donc très efficace car il n'engendre aucune déformation (distorsion) du système de prix. Mais de nombreuses caractéristiques intrinsèques ne sont en fait pas observables. L'optimalité fiscale s'inscrit alors dans la recherche d'un optimum de second rang qui conduit à un arbitrage entre équité (bien-être social maximal) et efficacité (faible distorsion du système de prix). La richesse constatée lors de l'attribution d'un revenu (du travail ou du capital) ou de la consommation d'un bien ainsi que la situation familiale du foyer (célibat ou couple, nombre d'enfants à charge) constituent l'essentiel de la base d'observation fiscale objective.

Dans cette section, nous discutons de plusieurs arguments qui peuvent justifier ou non de l'usage d'une fiscalité du capital. Nous explorons la nature du débat en nous appuyant sur les enseignements de la littérature. Les débats sont regroupés en huit thèmes : (1) la double taxation, (2) la croissance optimale, (3) la propriété, (4) la concurrence fiscale, (5) les arguments tutélaires, (6) la mesure de la plus-value, (7) la complexité, (8) la stabilité fiscale.

3.1. Le débat sur la double taxation

Depuis le 19^e siècle (Mill, 1848), il y a un débat très riche sur la légitimité à taxer la consommation plutôt que les revenus (Fossatti, 2013). L'idée sous-jacente est qu'il est plus juste de taxer le bien-être que procure l'utilisation du revenu *via* la consommation plutôt que le revenu gagné et donc indirectement l'accumulation d'épargne qui n'est en réalité qu'une consommation potentielle car différée.

Une taxe globale des revenus, qui frapperait les rémunérations du travail et de l'épargne sans distinction, peut s'assimiler à une double taxation sous le prétexte que le revenu constitutif de l'épargne aurait déjà été taxé (Mill, 1848 ; Fischer, 1939). En 1848, Mill écrivait : « À moins [...] que l'épargne soit exempte de taxe, les contribuables sont taxés deux fois sur ce qu'ils ont épargné et seulement une fois sur qu'ils dépensent ». Sur ce sujet, les écrits sont nombreux (Fossatti, 2013). Pourtant, dès lors que l'épargne engendre un revenu réel, il paraît légitime de considérer ce dernier comme une richesse nouvelle et donc de le taxer. À ce titre, Fischer (1906) recommande de taxer le revenu « réalisé » qui s'assimile au revenu effectivement consommé, ce qui rejoint la vision de Mill (1848) de taxer plus faiblement les revenus temporaires (faiblement liés avec le niveau de consommation) par rapport au revenu permanent (fortement lié avec le niveau de consommation).

L'argument de la double taxation est également souvent mis en avant lors du paiement de l'impôt sur les successions (Arrondel et Masson, 2011) puisque l'épargne accumulée par le défunt s'est faite sur des revenus qui ont déjà été soumis à l'impôt. Toutefois, le décès du propriétaire du patrimoine permet fréquemment à ses héritiers d'échapper à l'impôt sur les plus-values effectives mais non réalisées de son vivant (Sterdyniak, 2015).

3.2. Enjeux de croissance optimale

Du point de vue de la théorie du consommateur, taxer les revenus de l'épargne déforme le taux de rendement du capital et produit deux effets contradictoires :

- un effet de substitution (négatif sur l'épargne) qui fait que le prix actualisé de la consommation future augmente, ce qui rend plus attractive la consommation présente ;
- un effet revenu (positif sur l'épargne) qui conduit à une moindre rémunération de l'épargne et donc à une baisse des revenus futurs, ce qui augmente les besoins d'épargne pour conserver un niveau de consommation future satisfaisant.

D'un point de vue théorique, l'effet global est donc indéterminé. En revanche, dès lors qu'un placement financier est fiscalement avantageux par rapport aux autres placements à structure de risque inchangé, les arbitrages conduisent sans ambiguïté à avantager la détention de ce type de placement.

Le niveau d'accumulation optimale de capital a été étudié, d'un point de vue théorique, dans la tradition du modèle de croissance néoclassique initié par les travaux de Ramsey (1928), Cass (1965) et Koopmans (1965). Ce modèle suppose un planificateur avec une durée de vie infinie en présence d'individus avec des durées de vie finies (dans le cadre de modèle à générations imbriquées à la Samuelson, 1958) ou infinie (modèle dynastique où chaque parent intègre dans sa structure de préférence celle de sa descendance). Ces derniers procèdent à un double arbitrage : un arbitrage instantané entre effort productif (travail) et consommation ainsi qu'un arbitrage intertemporel entre consommer aujourd'hui ou dans le futur. Dans le cadre d'individus ayant un horizon de vie fini, le report de consommation s'assimile à un choix de cycle de vie tandis que l'accumulation d'un capital pour le léguer à sa descendance s'assimile à un choix dynastique. L'arbitrage intertemporel des ménages conduit à l'accumulation d'une épargne dont la contrepartie en capital permet de produire des richesses.

L'objectif du planificateur bienveillant est de s'assurer d'une trajectoire de croissance économique et d'accumulation de capital qui garantisse le niveau de bien-être intertemporel le plus élevé tout en finançant les dépenses publiques et la redistribution des revenus. L'effet potentiel de la taxation sur les incitations à épargner suscite des inquiétudes quant à l'impact sur l'accumulation de richesse et par voie de conséquence sur le niveau de croissance future. La sensibilité intertemporelle des assiettes (capital, travail et consommation) aux taux de prélèvement est alors un élément clé pour identifier les niveaux optimaux de prélèvement.

Dans un modèle à horizon de vie infini, Chamley¹⁰ (1986) et Judd¹¹ (1985) montrent que taxer le capital engendre une distorsion des comportements qui est préjudiciable au niveau de production optimal de long terme. Sur un plan théorique, la taxe conduirait à un niveau d'accumulation socialement non optimale car il n'y aurait plus égalité entre le « coût privé et le coût social de

10. Chamley (1986) s'appuie sur un modèle avec un agent représentatif ayant un horizon de vie infini. Ce dernier arbitre entre consommation, travail et épargne.

11. Judd (1985) s'intéresse à une économie composée de deux catégories d'agents : des capitalistes-consommateurs avec un horizon de vie infini et des travailleurs-consommateurs vivant une période. Par ailleurs, il suppose que l'État ne peut ni s'endetter ni accumuler du capital.

l'investissement » (Ambler, 1999). La recommandation des auteurs est alors d'avoir un taux de prélèvement sur les revenus de l'épargne nul à long terme¹². Ce résultat théorique préconise, à long terme, l'usage seul de la combinaison fiscale : taxe sur la consommation et taxe sur les revenus du travail. Sur le plan social, le renoncement à une taxation des revenus du capital à long terme peut conduire l'État à accumuler lui-même du capital, pendant une période transitoire, grâce à des excédents budgétaires et donc à taxer suffisamment le capital détenu par les agents privés. Le capital accumulé par l'État lui permet alors de disposer de ressources publiques additionnelles et compensatoires pour financer le bon fonctionnement de l'État et la redistribution sociale des ressources.

En première période de mise en place de la politique fiscale optimale, le capital existant est offert de manière inélastique et taxer le capital « ne crée pas de distorsion » car la taxe « en première période agit comme une taxe forfaitaire » (Ambler, 1999). Le niveau de taxation initiale est donc potentiellement très élevé. Straub et Werning (2014) reprochent à Chamley (1985), et à la littérature qui s'en est suivie de contraindre le taux de prélèvement sur le revenu du capital à un niveau inférieur à 100 %. Une telle contrainte interdit *de facto* à l'État de pratiquer une taxation confiscatoire¹³, ce qui limite fortement le taux de taxation initiale. Pourtant, ils rappellent que « sans contrainte sur la taxation du capital, le problème de taxation du capital devient trivial : la solution est une imposition du capital initial extraordinairement élevée, une expropriation généralement complète, à moins que l'optimum de premier rang n'ait été atteint ». Saez (2013) rappelle également ce résultat, mais il souligne que l'hypothèse de Chamley « capture une contrainte réelle rencontrée par les décideurs de politiques fiscales » et qu'en « pratique, les prélèvements de richesse ne sont survenus que dans des situations très extraordinaires telles que les guerres ou les périodes d'après-guerre ». Par ailleurs, cette considération d'inélasticité du capital déjà accumulé ne peut être répétée par surprise à chaque période car tout épargnant rationnel

12. Straub et Werning (2014) soulignent que la convergence vers ce niveau de taxation nulle peut être très lente.

13. Les constitutions garantissent le droit de propriété, ce qui limite aussi l'usage d'une taxation confiscatoire.

anticipera l'insécurité fiscale de l'épargne, ce qui posera indiscutablement un problème de cohérence temporelle (*cf. infra*).

Saez (2013) étend l'approche de Chamley au cas de la taxation progressive sur les revenus du capital dans le cadre d'individus hétérogènes quant à leur richesse initiale. La taxation non linéaire n'élimine pas le résultat de taxation nulle du capital à long terme mais se montre très efficace pour réduire durablement les inégalités de richesse. Une interprétation possible de ces résultats est qu'il est optimal de taxer le capital tant qu'il y a des inégalités et que l'État n'a pas accumulé un capital suffisant pour financer les dépenses publiques.

Cet axe d'analyse est intéressant car il pose la nature du problème de taxation optimale dans un contexte dynamique. Toutefois il présente aussi plusieurs limites.

Une première limite est soulignée par l'analyse théorique d'Erosa et Gervais (2002). Ces derniers s'intéressent au problème de la taxation optimale dans un contexte de générations imbriquées d'agents représentatifs à horizon de vie fini. Ces deux auteurs trouvent que la taxation des revenus du capital enrichit la palette fiscale car elle permet d'introduire une relation implicite entre âge et impôt. Partant du constat que les travailleurs âgés ont souvent une plus forte préférence pour le loisir, ce qui signifie une hétérogénéité des préférences selon l'âge et l'épargne accumulée, ils concluent que la taxation du capital peut être optimale même à long terme.

Un résultat similaire peut être obtenu en partant également d'une hypothèse de préférences hétérogènes¹⁴ : les travailleurs les plus performants sont aussi souvent les plus patients (un taux de préférence pour le présent plus faible). Puisque le niveau d'accumulation de capital révèle une information sur les productivités individuelles non observables, taxer le capital contribue à l'efficacité fiscale.

Une autre limite provient du constat que, le sacrifice en effort d'apprentissage peut être important dès lors qu'il s'agit d'accumuler du capital humain. L'intuition est qu'il ne serait pas optimal de

14. On notera que taxer le capital revient aussi à taxer plus fortement le revenu de cycle de vie des individus patients par rapport aux impatients.

taxer différemment capital et travail. En effet, taxer les revenus du travail frappe sans distinction l'effort de travail et l'accumulation de capital humain. Elle a donc les mêmes effets préjudiciables à long terme sur le niveau d'accumulation optimale. Dans un modèle de croissance endogène, Jones *et al.* (1993) aboutissent à la conclusion qu'à long terme, il ne faudrait plus taxer ni le travail ni le capital. Il resterait alors pour seul outil de ressources publiques, la taxe sur la consommation et une accumulation préventive par l'État d'un capital productif suffisant pour compenser les pertes fiscales futures liées à la disparition des taxes sur le travail et le capital. Judd (1999) suggère qu'il faudrait taxer les revenus du travail et subventionner, en contrepartie, l'effort d'accumulation de capital humain, ce qui permettrait de traiter différemment, sur le plan fiscal, les deux types d'effort productif. Toutefois, une telle fiscalité suppose d'observer l'ensemble des efforts d'accumulation de capital humain, ce qui est certainement irréaliste (à l'exception d'éléments comme le temps et les dépenses consacrés à l'obtention d'un diplôme) dans la mesure où une grande partie de l'accumulation de capital humain dépend aussi de l'expérience professionnelle : le « learning by doing » des modèles de croissance endogène de type Romer (1986).

Pour certains travailleurs et entrepreneurs qui sont aussi propriétaires de leur entreprise, une limite supplémentaire du résultat de Chamley-Judd résulte de la difficulté pour l'autorité fiscale de distinguer véritablement, dans le revenu total, la part imputable à l'effort de travail de celle associée à la productivité du capital. En effet, ces derniers ont tout loisir de s'attribuer de faibles salaires afin d'accroître leurs profits potentiellement moins fiscalisés¹⁵. Une trop faible taxation des revenus du capital reviendrait alors à ne pas taxer suffisamment les revenus du travail. De plus, la productivité du capital peut aussi directement dépendre de talents personnels non observables, ce qui peut donner un motif particulier de redistribution pour taxer le capital.

15. En octobre 2014, ce sujet a fait polémique en France. Le groupe socialiste de l'Assemblée nationale a, en effet, fait voter dans le cadre du projet de Loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS 2015) un amendement qui soumet à cotisations sociales les dividendes versés par les sociétés anonymes et les sociétés par actions simplifiées. L'argument mis en avant est que certains dirigeants indépendants seraient tentés de modérer leurs salaires (cotisations sociales de 33 % qui donnent aussi des droits à la retraite) pour favoriser les dividendes versés (prélèvements sociaux de 15,5 %). Ces dispositions ont été supprimées après lecture au Sénat et deuxième lecture à l'Assemblée nationale.

Ensuite, dans un contexte d'incertitude et de marchés financiers imparfaits (risque individuel non assurable et rationnement du crédit), la taxation des revenus du capital a un rôle assuranciel, ce qui peut être optimal même à long terme (Aiyagari, 1995 ; Panousi, 2010). En effet, taxer des revenus individuels aléatoires permet de les redistribuer et donc de les mutualiser. Avec un modèle d'équilibre général calculable à générations imbriquées¹⁶ calibré sur l'économie américaine et avec des chocs individuels non assurables, Conesa *et al.* (2009) estiment de façon numérique qu'il est optimal de taxer plus fortement le capital que le travail et concluent que « taxer le capital n'est après tout pas une mauvaise idée ».

Au-delà du modèle de croissance néoclassique qui suppose des marchés efficients et à l'équilibre, il existe d'autres arguments favorables à une taxation des revenus du capital.

3.3. Taxer la propriété

Un argument marxiste fort qu'on retrouve aussi dans l'analyse de Piketty (2013) est lié au caractère inégalitaire et dangereux d'une trop forte concentration du capital. Dans l'analyse marxiste, cette dernière conduit à une position dominante des propriétaires sur le marché du travail. Le principal risque est alors l'aliénation de la classe laborieuse. Elle se traduit par l'exploitation et la misère ouvrière. Piketty (2013) observe et dénonce un retour du capitalisme qui se manifeste par une plus forte concentration des revenus et du capital, les deux étant liés en raison d'un taux de rémunération du capital supérieur à celui de la croissance économique. Pour lutter contre cette trop forte concentration, il défend l'idée d'une taxation progressive du capital. Pour être pertinente, cette taxation devrait être adoptée au niveau mondial. Selon lui, la situation dégradée des finances publiques dans la majorité des pays développés plaide également pour un remboursement des dettes publiques *via* un prélèvement en une seule fois sur l'ensemble des patrimoines¹⁷. Le FMI dans son rapport sur la fiscalité d'octobre

16. Pour un *survey* sur ces modèles, voir Le Cacheux et Touzé (2002).

17. Dans l'analyse de Barro (1974), la dette publique est une mesure de la hausse des impôts futurs. Dans une analyse de revenu permanent, la dette publique s'assimile alors à un passif fiscal rationnellement anticipé des ménages. Rembourser une partie de la dette publique *via* une taxation exceptionnelle sur le capital est une façon de valoriser le véritable patrimoine net consolidé des ménages.

2013 analyse également cette option d'un prélèvement en une seule fois (« one off capital levy ») sur l'actif net des ménages. Pour ramener les niveaux de dette publique à ceux observés avant 2007, le FMI estime à 10 % le taux nécessaire de prélèvement sur les actifs. À titre de comparaison à l'échelle de la France, la dette publique officielle en 2013 (sans intégrer le hors-bilan) représente environ 10 % de l'actif net de la nation et 20 % de l'actif net des ménages. Une taxe générale de 10 % de l'actif net des ménages permettrait de réduire de moitié la dette publique. Cette option est également étudiée par la Banque centrale allemande dans son rapport mensuel de janvier 2014 (Bundesbank, 2014). Un argument supplémentaire est que la faible inflation (et aussi l'interdiction de niveau d'inflation élevé) dans la zone euro élimine les perspectives d'une érosion des dettes nominales par une forte élévation des prix.

Il convient de distinguer le capital accumulé au prix d'un effort pendant toute sa vie active (épargne de cycle de vie) de celui dont on a hérité. La préoccupation de lutte contre les inégalités sociales est donc centrale quant au débat sur l'héritage (Piketty et Saez, 2013 ; proposition « taxthin » de Masson, 2015). Même les économistes les moins favorables à la taxation du capital soutiennent l'idée de taxer les héritages. En 1939, Fisher écrivait ainsi : « la meilleure méthode pour éviter une ploutocratie héréditaire et non démocratique [...] serait à travers des taxes sur le patrimoine et les héritages ». Les héritages ne sont pas seulement des legs financiers. Il peut aussi s'agir de transmission de capital humain *via* l'investissement éducatif fourni par les parents (mécanisme de « reproduction sociale » à la Bourdieu) ou *via* la transmission de qualités innées (facteurs génétiques). Il n'est pas possible de taxer directement par l'impôt le capital humain. Toutefois, l'impôt peut financer un système scolaire performant qui garantirait à tous une égalité d'accès à une éducation de qualité.

Allais (1966) défend également l'idée d'une taxe sur la propriété mais pour un motif d'efficacité et aussi de rente « illégitime » (Bozio *et al.*, 2005 ; Sterdyniak, 2011 ; Diemer et Lallement, 2012). Son idée est qu'il faut taxer principalement la détention foncière, dont la quantité est par essence figée (donc insensible à la fiscalité) et indépendante de l'effort en travail ou en épargne, ce qui la rendrait illégitime. Toutefois, taxer la propriété nécessite de définir une assiette d'impôt. Il peut s'agir de la valeur du patrimoine mais

cette dernière dépend fortement du facteur d'actualisation. Pour Allais, cette taxe serait juste et efficace car elle permettrait de libérer les forces productives (travail, investissement, création d'entreprises) en taxant lourdement les rentiers.

La propriété, notamment immobilière, engendre également un usage privilégié des biens et services publics locaux. Taxer les ménages¹⁸ sous prétexte qu'ils sont propriétaires serait donc légitime. Trannoy (2011) rappelle le théorème d'Henry George (Mattauch *et al.*, 2013) : « les équipements publics locaux tels que routes, écoles, espaces verts, plateaux piétonniers, équipements culturels, etc. engendrent une rente additionnelle pour les propriétaires qui doit être taxée pour financer la production de biens publics ». Dès lors que l'usage productif de l'impôt crée de la valeur foncière, le propriétaire n'est en rien perdant. Trannoy (2011) défend aussi l'idée que la « valeur vénale devrait constituer l'assiette » d'une telle taxe. À l'instar du rapport du Conseil des prélèvements obligatoires (2009), il regrette que les valeurs cadastrales utilisées (valeurs locatives) n'aient pas été revalorisées depuis 1970. Une valorisation réaliste des biens immobiliers permettrait de taxer mieux et, donc plus, l'immobilier. Ce qui permettrait en retour de taxer moins le travail et l'investissement productif. Artus *et al.* (2013) recommandent également de revaloriser les valeurs locatives pour taxer plus justement la propriété immobilière.

La propriété du logement principal procure également un usufruit lié au fait que le propriétaire n'a pas de loyer à payer. En France, ce loyer implicite n'est pas fiscalisé. Il s'agit donc d'un régime dérogatoire. Sterdyniak (2012) et Artus *et al.* (2013) recommandent de taxer ce revenu du capital. Pour éviter une distorsion, une telle taxation devrait être accompagnée d'une totale déductibilité des intérêts d'emprunts constitutifs à l'acquisition du logement.

3.4. La concurrence fiscale

Dans un contexte de globalisation économique et financière, l'argument de concurrence fiscale ne doit pas être négligé. Dès lors

18. Lorsqu'une taxe locale est payée, il est important de distinguer la taxe sur la propriété (qui finance une forme de consommation de bien public, par exemple préserver le droit de propriété ou une valorisation du bien liée à la présence d'infrastructure publique) de la taxe liée à l'habitation (qui finance une autre forme de consommation de bien public par exemple l'enlèvement des ordures ménagères, la sécurité, des loisirs, etc.).

que les facteurs de production sont mobiles sur le plan international, les États souverains ont tout intérêt à mettre en place des stratégies d'attractivité fiscale, en taxant plus les facteurs les moins mobiles (souvent le travail et aussi le patrimoine foncier) et peu les plus mobiles (souvent l'épargne financière et le travail des plus qualifiés). Le risque de la concurrence fiscale est de conduire à un moins-disant fiscal qui serait également synonyme d'un moins disant social (Le Cacheux, 2008). Une autre stratégie peut consister à taxer davantage les ménages et moins les entreprises afin d'améliorer la compétitivité (Antonin *et al.*, 2014). En citant l'étude de Zucman (2008), Artus *et al.* (2013) font remarquer que les pertes d'ISF liées à l'exil fiscal seraient au maximum de 10 %, et qu'ils jugent modérées. Afin de mieux évaluer l'ampleur de l'exil fiscal, ils recommandent de publier annuellement les entrées et sorties de résidents fiscaux. Ils soulignent également que la mobilité des facteurs facilite l'évasion fiscale. En se basant toujours sur l'étude de Zucman qui estime à 8 % la face cachée du patrimoine mondial, ils considèrent que la perte fiscale serait de 10 milliards d'euros en France et la contrepartie de patrimoine dissimulé d'environ 200 milliards (à comparer avec les 10 000 milliards d'actifs nets).

3.5. Arguments tutélaire¹⁹

Un premier argument tutélaire est celui de la myopie des épargnants quant à leurs besoins de consommation à long terme. Cette myopie peut être liée à une mauvaise anticipation des vrais enjeux d'investissement et/ou de revenu ainsi qu'à une préférence pour le présent « anormale » (mauvaise anticipation de l'allongement de la durée de vie). L'argument public est alors d'encourager l'épargne²⁰. L'État peut s'appuyer sur des systèmes de retraites publiques financées par des cotisations qui s'engagent à garantir des revenus après la période d'activité. L'État peut aussi créer des régimes de fiscalité dérogatoire pour l'épargne à long terme. Les assureurs (FFSA, 2012) s'appuient sur cet argument pour défendre la défiscalisation de

19. Notre analyse s'appuie sur les études citées ainsi que sur les arguments mis en avant par Florence Legros lors de la Conférence de consensus sur la fiscalité du 20 mai 2014 organisée par l'OFCE (Sterdyniak et Touzé, 2014).

20. La myopie peut aussi s'assimiler à une différence entre le taux de préférence pour le présent privé et le taux public. Il en découle un argument naturel de paternalisme et, donc, de remise en cause de la souveraineté du consommateur.

leurs produits d'assurance-vie. Toutefois, Artus *et al.* (2013) nuancent et considèrent qu'il faudrait limiter ces avantages fiscaux aux seuls produits d'épargne retraite (et donc avec une sortie en rente viagère) car ces derniers correspondent à un véritable lissage intertemporel de la consommation et non à une volonté de défiscaliser le patrimoine dynastique, c'est-à-dire celui qu'on cherche à léguer à sa descendance.

Un second argument tutélaire est celui d'une taxation différenciée des revenus de l'épargne : le législateur chercherait à orienter l'épargne vers certains types d'investissement au motif que ce serait une bonne chose à un niveau collectif, en raison d'une insuffisance du stock de capital productif national et en raison de besoins d'orienter l'épargne vers des supports d'investissement à long terme, certes moins liquides, mais porteurs de recherche et développement et donc d'innovations favorables à la croissance future. L'intérêt de favoriser les investissements à long terme est mis en avant par les compagnies d'assurance, qui revendiquent un rôle-clé dans l'allocation de l'épargne vers des investissements non spéculatifs de long terme (Garnier et Thesmar, 2009 ; FFSA, 2012). Il y a toutefois un paradoxe à vouloir défiscaliser l'épargne à long terme car cette dernière est souvent mieux rémunérée et moins volatile en raison d'un phénomène de retour à la moyenne qui se traduit par une réduction de la variance du rendement moyen avec le temps (Bec et Gollier, 2007 ; Hamayon *et al.*, 2013).

Il peut aussi y avoir une double réflexion sur le caractère public ou privé de l'investissement. Ainsi, la non fiscalisation de certains produits d'épargne (livrets d'épargne réglementée) permet de collecter des masses importantes et (en principe) stables de ressources financières qui sont ensuite prêtées à l'État afin de réaliser des investissements utiles au développement économique et social de long terme.

Toutefois, il peut y avoir des limites à défiscaliser l'épargne et l'investissement. À trop encourager la détention de certains investissements, on peut encourager des survalorisations financières dès lors que ces produits d'investissement existent en quantité finie (par exemple, les réserves foncières dans les grandes villes). Sans compter qu'il existe également des effets d'aubaine : toute mesure fiscale bénéficie intégralement aux propriétaires du bien d'investissement en quantité rare. Par exemple, dans le domaine de la

valorisation des prix de l'immobilier, une fiscalité trop avantageuse risque de profiter principalement aux propriétaires des ressources foncières rares et en rien (ou très peu) aux acheteurs qui financent leur achat avec un crédit.

3.6. Plus-value et durée de détention

À l'issue de la vente d'un actif, l'épargnant réalise une plus ou moins-value. D'un point de vue fiscal, la plus-value est considérée comme un revenu et la moins-value peut être déduite des autres plus-values présentes ou futures. D'un point de vue économique, la base fiscale pertinente doit intégrer deux dimensions :

- l'inflation (voir *infra*) : elle est un taux naturel de dépréciation du pouvoir d'achat de l'actif et doit être déduite pour mesurer le gain réel ;
- la juste retranscription de la plus-value en base annuelle imposable doit tenir compte de la durée totale de détention dans le cadre d'une taxation progressive.

Lors du décès du propriétaire du patrimoine, les plus-values non réalisées lors de son vivant ne sont en général pas taxées en tant que telle. Elles sont taxées uniquement parce qu'elles sont un élément constituant la valeur du patrimoine soumis aux droits de succession. Par rapport à un épargnant qui aurait réalisé les plus-values de son vivant, il y a rupture du principe de neutralité fiscale.

3.7. Lutter contre la complexité

Sur un autre aspect, le code des impôts comporte de nombreuses conditions particulières (clauses de défiscalisation, d'amortissement, de déductibilité, etc.). Ces dernières tendent à complexifier le calcul de l'impôt et donc sa lisibilité (Conseil des prélèvements obligatoires²¹, 2009) et sa neutralité, ce qui peut aussi laisser place à des optimisations indues. La recherche d'efficacité peut passer par la simplicité et motiver des prélèvements à la source (Landais, Piketty et Saez, 2011), ce qui peut conduire à renoncer à une véritable progressivité. Toutefois, les progrès techniques dans le domaine de la collecte automatique des informations sur les

21. « L'intelligibilité de la loi fiscale doit devenir un souci constant. C'est une exigence d'équité entre les contribuables et une garantie d'efficacité des mesures incitatives qui ne peuvent être utilisées à leur plein potentiel si elles ne sont pas comprises par le plus grand nombre. »

revenus gagnés devraient tout au contraire permettre des systèmes d'imposition complexes pour traiter d'une réalité elle-même complexe.

La recommandation générale d'Artus *et al.* (2013) va dans le sens d'une simplification de l'impôt sur le capital afin de « réduire l'hétérogénéité » et de « limiter les exonérations ».

3.8. Confiance des épargnants et stabilité fiscale

Pour terminer, les taxes qui frappent l'épargne souffrent d'un problème majeur d'incohérence temporelle (Ambler, 1999). En effet, pour encourager les ménages à investir dans certains produits d'épargne, on promet la défiscalisation. Une fois l'investissement réalisé, le gouvernement a tout intérêt à ne pas respecter sa parole et à taxer le capital et les revenus de l'investissement. Les ménages anticipent cette incohérence. Donc la seule solution temporellement cohérente est de taxer lourdement le capital ou à défaut d'adopter un engagement constitutionnel très fort qui interdit toutes mesures rétroactives. Plusieurs travaux (FFSA, 2012 ; Faidier, 2013 ; Artus *et al.*, 2013) revendiquent la stabilité fiscale comme facteur favorable à la confiance pour investir.

4. Conclusion

Dans notre étude de la fiscalité du capital, nous avons privilégié trois niveaux d'analyse.

Nous analysons d'abord les multiples façons de taxer le capital : valeur contre revenu et proportionnalité contre progressivité. Après avoir souligné un contexte européen de fiscalité du capital très hétérogène, nous montrons comment ces différentes façons de taxer s'appliquent au cas français.

Ensuite, nous montrons et rappelons que taxer l'épargne a des répercussions dynamiques importantes : équivalence avec une taxe croissante sur la consommation, double taxation en cas d'imposition du revenu nominal, non neutralité de l'impôt si défiscalisation de certains investissements, apparition de taux confiscatoire si taxation de la valeur du capital.

Enfin, nous dressons un bilan du débat sur le niveau optimal de taxation du capital. Le principal argument en défaveur d'une taxa-

tion est celui d'une distorsion fortement préjudiciable à long terme sur l'accumulation optimal de capital. Un autre argument est celui de l'ouverture des frontières qui peut conduire à moins taxer les facteurs les plus mobiles et donc le capital. La défiscalisation de certains produits d'épargne au détriment d'autres constitue aussi un outil intéressant pour orienter l'épargne vers certains types d'investissements pour des objectifs de croissance ou des besoins d'épargne à long terme. Toutefois, il existe de nombreux arguments en faveur d'une taxation forte. Les principaux s'appuient sur la réduction des inégalités, le besoin d'accumulation d'un capital public suffisant et le financement des infrastructures publiques locales. Une plus grande efficacité de la taxation du capital peut aussi résulter d'une moindre complexité afin d'éviter les optimisations fiscales excessives, et d'une garantie de non rétroactivité pour favoriser la confiance des investisseurs.

Cet article ne discute pas du caractère impopulaire et politiquement soutenable de l'impôt. Toute hausse des impôts fragilise politiquement les gouvernements. Toutefois, à la suite de la dégradation des finances publiques, les gouvernements n'ont pas eu d'autre choix que d'augmenter les impôts depuis la crise. Aujourd'hui, pour des raisons d'acceptabilité politique, l'alourdissement fiscal devrait passer principalement par la suppression d'éventuelles niches fiscales dont la défiscalisation est devenue un privilège d'autant plus criant que les autres impôts sur le capital ont augmenté. Il en va ainsi d'idées nouvelles de taxer les revenus implicites du capital et les plus-values latentes (Sterdyniak, 2015) ou encore d'augmenter les droits de succession (Masson, 2015).

À l'issue de cette étude, il nous paraît difficile de conclure quant au niveau optimal de taxation du capital et à un éventuel légitime alignement sur celui du travail (Sterdyniak, 2012).

Nous retenons des arguments favorables à une taxation du capital élevée (forte augmentation des inégalités et faible soutenabilité des dettes publiques). Pourtant, cette forte taxation devrait rester provisoire ; l'alourdissement de la fiscalité a en effet des effets indésirables : risque de forte mobilité du capital, besoin de stabilité et de faible pression fiscale pour encourager l'investissement et l'accumulation de capital productif à long terme.

Évaluer les gains réels du capital nécessite la réalisation d'un véritable bilan patrimonial. Ce bilan permettrait de mesurer précisément l'enrichissement des ménages et donc d'évaluer toutes les plus-values, y compris celles qui sont latentes ou cachées. La base fiscale devrait être le revenu réel : l'inflation devrait donc être déductible des intérêts et des gains en capital. Dans la mesure où la taxation est progressive, la base fiscale devrait être également annualisée : la durée de détention serait prise en compte sous la forme d'un quotient temporel pertinent.

En même temps, en France, le niveau de taxation du capital est déjà élevé par rapport aux autres pays européens. Nous jugeons cette différence préoccupante car elle est nuisible à l'attractivité fiscale et donc préjudiciable à la croissance à long terme.

Références

- Ambler S., 1999, « Les modèles à agents représentatif et la politique de taxation optimale », *Actualité économique*, 75(4) : 539-557.
- Antonin C., 2009, « Âge, revenu et comportements des ménages. Une analyse théorique et empirique sur la période 1979-2006 », *Mémoire de Master*, École d'économie de Paris.
- Antonin C., F. de Liège et V. Touzé, 2014, « Évolution de la fiscalité en Europe entre 2000 et 2012. Quelques éléments d'analyse », *Notes de l'OFCE*, 44/25, juillet.
- Aiyagary S. R., 1995, « Optimal Capital Income Taxation with Incomplete-Markets, Borrowing Constraints, and Constant Discounting », *Journal of Political Economy*, 103 : 1158-1175.
- Allais M., 1966, « L'impôt sur le capital », *Droit Social*, numéro spécial, 29 : 465-544, septembre-octobre.
- Arrondel L. et A. Masson, 2011, « Taxer les héritages pour accroître la mobilité du patrimoine entre générations », *Revue française d'économie*, 26(2) : 23-72.
- Artus P., A. Bozio et C. Garcia-Peñalosa, 2013, « Fiscalité des revenus du capital », *Notes du conseil d'analyse économique*, 9, septembre.
- Barro R. J., 1974, « Are government bonds net wealth? », *Journal of Political Economy*, 82(6) : 1095-1117.
- Bec F. et C. Gollier, 2007, « Assets Returns Volatility and Investment Horizon », *IDEI Working Paper*, 467.
- Bozio A., F. Dell et T. Piketty, 2005, « Rapport sur la faisabilité d'un impôt sur le capital », *document de travail*, CEPREMAP, 0521.

- Bundesbank, 2014, *Monthly report*, janvier.
- Cass D., 1965, « Optimum Growth in an Aggregative Model of Capital Accumulation », *Review of Economic Studies*, 32(3) : 233-240.
- Chamley C., 1986, « Optimal Taxation of Capital Income in General Equilibrium with Infinite Lives », *Econometrica*, 54(3) : 607-622.
- Conesa J. C, K. Sagiri et D. Krueger, 2009, « Taxing Capital? Not a Bad Idea After All! », *American Economic Review*, 99(1) : 25-48.
- Conseil des prélèvements obligatoires, 2009, *Le patrimoine des ménages*, Rapport pour la Commission des finances de l'Assemblée nationale, mars.
- Diemer A. et J. Lallement, 2012, « Maurice Allais et l'impôt sur le capital », *Colloque de l'AFEP*, Association Française d'Économie Politique, 5-7 juillet, Paris.
- Erosa A. et M. Gervais, 2002, « Optimal Taxation in Life-Cycle Economies », *Journal of Economic Theory*, 105: 338-369.
- Faïder (Fédération des Associations Indépendantes de Défense des Épargnants pour la Retraite), 2013, *Les États Généraux de l'épargne*, Livre blanc, janvier.
- FFSA (Fédération Française des Sociétés d'Assurance), 2012, *Développer l'épargne de long terme en France*, Rapport, avril.
- Fisher I., 1906, *The Nature of Capital and Income*, Macmillan.
- Fisher I, 1939, « The Double Taxation of Savings », *American Economic Review*, 29(1) : 16-33.
- FMI 2013, *Fiscal Monitor*, World economic and financial surveys, octobre.
- Fossati A., 2013, « The Double Taxation of Savings: The Italian Debate Revisited », *History of Political Economy*, 45(1) : 123-148.
- Gannon F. et V. Touzé, 2013, « Pension rules and implicit marginal tax rates in France », in *Proceedings of the 2013 actuarial and financial mathematics conference*, Vanmaele et al. (eds), Brussels, 39-44.
- Garnier O. et D Thesmar, 2009, *Épargner à long terme et maîtriser les risques financiers*, Rapport du CAE.
- Hamayon S., F. Legros. et Y. Pradat, 2013, « Non Gaussian Returns: Which Impact on Default Options Retirement Plans? », *AFFIR conference*, Lyon.
- Jones L. E., R. E. Manuelli et P. R. Rossi, 1993, « Optimal taxation in models of endogenous growth », *Journal of Political Economy*, 101(3) : 485-517.
- Johnson P., 1994, « The Taxation of Occupational and Private Pensions in Europe », *Working paper*, Institute for Fiscal Studies, Londres.
- Judd K. L., 1985, « Redistributive taxation in a simple perfect foresight model », *Journal of Public Economics*, 28 : 59-83.

- Judd K. L., 1999, « Optimal taxation and spending in general competitive growth model », *Journal of Public Economics*, 71 : 1-26.
- Koopmans T. C., 1965, « On the Concept of Optimal Economic Growth », in *The Economic Approach to Development Planning*, Chicago: Rand McNally, 225-287.
- Landais C., T. Piketty et E. Saez, 2011, *Pour une révolution fiscale*, Seuil : La République des idées
- Lavigne A., 2006, « Retraite, épargne et fiscalité », *Retraite et société*, 9-33.
- Le Cacheux J., 2008 ; La concurrence fiscale dans l'Union européenne », *Idées économiques et sociales*, 154 : 24-29.
- Le Cacheux J. et V. Touzé, 2002, « Les modèles d'équilibre général calculable à générations imbriquées : Enjeux, méthodes et résultats », *Revue de l'OFCE*, 80 : 87-113.
- Masson A, 2015, « Comment justifier une augmentation impopulaire des droits de succession », *Revue de l'OFCE*, ce numéro.
- Mattauch L., J. Siegmeier, O. Edenhofer et F. Creutzig, 2013, « Financing Public Capital through Land Rent Taxation: A Macroeconomic Henry George Theorem », *CESIFO Working Paper*, 4280.
- Mill J. S., 1848, *Principles of Political Economy*, London: Longmans, Green (6^e édition, 1911).
- Mirrlees J. A., 1971, « An exploration in the theory of optimum income taxation », *Review of Economic Studies*, 38 : 175-208.
- Panousi V., 2010, « Capital Taxation with Entrepreneurial Risk », *Staff working papers in the Finance and Economics Discussion Series (FEDS)*, Federal Reserve Board, Washington, D.C.
- Piketty T., 2013, *Le Capital au XXI^e siècle*, Seuil.
- Piketty T. et E. Saez, 2013, « A Theory of Optimal Inheritance Taxation », *Econometrica*, 81(5) : 1851-1886.
- Ramsey F. P., 1927, « A Contribution to the Theory of Taxation », *The Economic Journal*, 37(145) : 47-61.
- Ramsey F. P., 1928, « A Mathematical Theory of Saving », *Economic Journal*, 38(152) : 543-559.
- Romer P. M., 1986, « Increasing Returns and Long Run Growth », *Journal of Political Economy*, 94: 1002-37.
- Saez E., 2002, « The Desirability of Commodity Taxation under Nonlinear Income Taxation and Heterogeneous Tastes », *Journal of Public Economics*, 83: 217-230.
- Saez E., 2013, « Optimal Progressive Capital Income Taxes in the Infinite Horizon Model », *Journal of Public Economics*, 97: 61-74.
- Samuelson P., 1954, « The Pure Theory of Public Expenditure », *Review of Economics and Statistics*, 36(4) : 387-389.

- Samuelson P., 1958, « An exact consumption-loan model of interest with or without the social contrivance of money », *Journal of Political Economy*, 66 : 467-482.
- Sterdyniak H., 2011, « Maurice Allais, itinéraire d'un économiste français », *Revue d'économie politique*, 121(2) : 119-153.
- Sterdyniak H., 2012, « De l'imposition des revenus du capital des ménages... », *Les notes de l'OFCE*, 13, 12 mars.
- Sterdyniak H., 2015, « La grande réforme fiscale, un mythe français », *Revue de l'OFCE*, ce numéro.
- Sterdyniak H. et V. Touzé, 2014, « Fiscalité des ménages et des entreprises : Compte rendu de la conférence de consensus du 20 mai 2014 », *Notes de l'OFCE*, septembre.
- Straub L. et I. Werning, 2014, « Positive Long Run Capital Taxation: Chamley-Judd Revisited », *NBER Working Paper*, 20441.
- Touzé V., 2008, « Marché du travail et emploi des seniors en Suède », *Revue de l'OFCE*, 105 : 55-85.
- Trannoy A., 2011, « Taxation du patrimoine immobilier et réforme fiscale », *Références économiques*, Conseil économique pour le développement durable, 19.
- Zucman G., 2008, « Les hauts patrimoines fuient-ils l'ISF ? Une estimation sur la période 1995-2006 », *Mémoire de Master*, École d'économie de Paris.

ANNEXE

Tableau A1. Principaux impôts par catégorie selon l'assiette –capital (K), travail (L) ou consommation (C) – et selon les secteurs payeurs – les ménages (M) ou le secteur productif (SP) –

Principaux impôts par catégorie	Assiette			Secteurs		2013(*)
	K	L	C	M	SP	
Taxes du type TVA						145,1
Impôts et droits sur les importations						2,6
Impôts sur les produits						87,1
Impôts sur les salaires et la main-d'œuvre						33,7
Impôts divers sur la production						61,8
Taxe professionnelle (TP)						0,0
Cotisation minim. taxes profession.						0,1
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises						12,1
Cotisation foncière des entreprises						5,9
Impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux						1,2
Taxe sur le foncier bâti (payée par les ménages)						16,5
Taxe sur le foncier bâti et non bâti (hors ménages)						13,2
Contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S)						5,6
Taxes pour frais de chambres de commerce et d'industrie						13
Taxe sur les surfaces commerciales						0,7
Impôts sur le revenu						232,2
Contribution sociale généralisée (CSG)						92,5
<i>dont</i> CSG sur les revenus du capital						10,2
Contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS)						6,6
<i>dont</i> CRDS sur les revenus du capital						0,9
Autres prélèvements sociaux						7,9
Impôt sur le revenu des personnes physiques						68,6
Prélèvements sur les capitaux mobiliers (PRCM)						4,3
Contribution des fonctionnaires au régime d'assurance chômage						1,3
Impôts sur les sociétés (impôt forfaitaire annuel inclus)						44,3
Majoration de 10 % sur l'IS						0,4
Contribution sociale sur les bénéfices des sociétés (CSB)						1,2
Taxe de 3 % sur les versements de dividendes						1,9

Tableau A1 suite. Principaux impôts par catégorie selon l'assiette –capital (K), travail (L) ou consommation (C) – et selon les secteurs payeurs – les ménages (M) ou le secteur productif (SP) –

Principaux impôts par catégorie	Assiette			Secteurs		2013 (*)
	K	L	C	M	SP	
Autres impôts courants						23,2
Taxe d'habitation						17,5
Impôt de solidarité sur la fortune (ISF)						4,4
Taxe sur le foncier non bâti (payée par les ménages)						0,2
Impôts en capital						10,5
Mutation à titre gratuit						9,5
Taxations exceptionnelles sur la réserve de capitalisation des assurances						0,9
Cotisations sociales effectives						356,8
Admissions en non valeur nettes						-7,3
Ensemble des prélèvements obligatoires						945,6
En % du PIB						44,7

(*) En milliards d'euros.

Source : INSEE et calculs des auteurs.

COMMENT JUSTIFIER UNE AUGMENTATION IMPOPULAIRE DES DROITS DE SUCCESSION

André Masson¹

CNRS-EHESS

PSE-Chaire Tdte

Les débats récents sur la fiscalité du patrimoine ou du capital, qui privilégient les impôts prélevés du vivant des propriétaires, ne permettent pas de dégager un consensus minimal entre spécialistes. Notre approche vise, a contrario, à réhabiliter sous une forme rénovée un impôt sur les transmissions devenu de plus en plus impopulaire. Le dispositif Taxfinh (Tax family inheritances) propose une taxation progressive sensiblement plus lourde des seuls héritages familiaux – à l’exception des transferts inter vivos et des legs caritatifs ; il entend conjointement développer et encourager les moyens légaux d’échapper à cette surtaxe en renforçant les possibilités de donner ou de consommer son patrimoine sur les vieux jours. Ce dispositif présente de nombreux avantages par rapport à l’impôt successoral traditionnel et devrait se révéler moins impopulaire, plus équitable et moins distorsif. Surtout, il constitue dans des pays comme la France la réponse la plus appropriée à une situation patrimoniale dommageable, qui se traduit notamment par un âge de plus en plus élevé des héritiers. Et il pourrait être introduit au départ dans un seul pays, à titre d’exemple, sans présenter les mêmes inconvénients qu’un impôt annuel sur la richesse dont la réussite suppose une coopération internationale étroite au plan fiscal.

Mots clés : inégalités patrimoniales, héritage, donations, fiscalité du capital, impôts sur les transmissions patrimoniales.

1. *Remerciements* : Cette étude s’inscrit dans le prolongement d’une collaboration étroite avec Luc Arrondel au sein du PSE et a bénéficié de l’environnement porteur de la Chaire Tdte (Transitions démographiques, transitions économiques). Elle a été présentée à l’*ECFIN Taxation Workshop* : « Taxing Wealth: Past, Present, Future » de la Commission européenne en novembre 2014. Vincent Touzé m’a prodigué moult encouragements et conseils précieux sur des versions successives du texte. J’ai encore bénéficié des remarques pertinentes et d’une lecture attentive de deux commentateurs anonymes. Je tiens finalement à remercier, pour leurs critiques avisées, Guillaume Allègre, Mathieu Plane, Henri Sterdyniak et Xavier Timbeau. Les réserves habituelles s’appliquent tout particulièrement ici : je suis seul responsable des propositions fiscales avancées que ne partageant pas forcément les personnes citées. Mars 2015.

En France, les recettes globales des impôts sur le patrimoine des particuliers s'élèvent à quelque 70 milliards d'euros, soit 3,5 % du Produit Intérieur Brut (PIB). Ces impôts peuvent être regroupés en quatre catégories :

- ceux qui portent sur la détention *stricto sensu* du patrimoine : ISF, taxes foncières ;
- ceux qui portent sur le revenu du patrimoine au sens large (rentes, intérêts, dividendes, plus-values réalisées, immobilières ou mobilières) : CSG, impôt au barème, prélèvement forfaitaire ;
- les droits de mutation « à titre onéreux » (frais d'enregistrement lors de cessions marchandes de biens) ;
- et enfin les droits de mutation « à titre gratuit », soit les impôts sur les transmissions patrimoniales, donations et héritages, dont les recettes se montent à un peu moins de 10 milliards d'euros, soit 0,5 % du PIB.

L'impôt sur les transmissions familiales rapporte ainsi 6 à 7 fois moins environ que l'impôt sur la détention du patrimoine et de ses fruits. Et le ratio est de l'ordre de 1 à presque 20 si l'on rapporte l'impôt successoral à l'ensemble des taxes sur le *capital*, incluant outre le patrimoine des particuliers le capital détenu par les entreprises et les sociétés mais aussi par les entrepreneurs individuels (soit 9 à 10 % du PIB au total).

Cette forte préférence de la société française pour la taxation de la détention du patrimoine des ménages (ou du capital) plutôt que de sa transmission n'est pas spécifique : elle est plutôt plus marquée dans les autres pays de l'OCDE. En outre, elle a une tendance à *s'accroître* presque partout au cours des dernières décennies : alors que, rapportées au PIB, les recettes fiscales sur la détention du patrimoine ou du capital présentent un profil plat ou croissant dans la plupart des pays, les droits de succession ont en général diminué quand ils n'ont pas été purement supprimés (Arrondel et Masson, 2013b).

La théorie économique rend mal compte de cette impopularité croissante de l'impôt successoral notamment parce qu'elle sous-estime la dimension familiale de l'héritage. Beaucoup d'économistes en sont réduits à accepter ce constat comme un fait

incontournable et proposent comme substitut à cet impôt décrié une taxation de la détention du patrimoine, sous une forme ou une autre (de l'impôt annuel sur la fortune à la taxation des plus-values enregistrées lors du décès du propriétaire). Selon nous, une taxation plus lourde et progressive des seuls « héritages familiaux » (*i.e.* les legs *post-mortem* aux enfants) peut cependant se justifier aujourd'hui comme la réponse appropriée à la situation patrimoniale *inédite* de pays comme la France, dont nous montrerons à quel point elle est « sous-optimale » – inefficace, inéquitable et source de perpétuation des inégalités –, du fait notamment que l'on hérite plus tard que naguère. Cette réponse suppose la mise au point d'un dispositif législatif et fiscal original, qui cherche à éviter les critiques adressées à l'impôt successoral traditionnel : nous appellerons ce dispositif *Taxfinh* (*Tax family inheritances*)².

Pour mieux situer et motiver notre approche un peu iconoclaste, nous évoquerons tout d'abord dans la section 1 le débat français récent sur la fiscalité du patrimoine : nous adopterons le même crible d'analyse ternaire, en termes de diagnostic patrimonial (situation à laquelle il faut remédier), d'objectifs poursuivis, et de propositions avancées, aux deux exemples révélateurs des livres de Piketty (2013) et Aghion *et al.* (2014). La comparaison montre l'absence patente de consensus, sur les trois points indiqués, entre les deux auteurs qui proposent ainsi des remèdes fort différents en termes de structure d'impôts (*tax mix*) face à une concurrence fiscale internationale accrue ; elle témoigne également de la place secondaire qu'occupe l'impôt successoral dans la controverse. Ces conclusions paraissent représenter assez fidèlement le débat français actuel sur la fiscalité du patrimoine.

Nous reviendrons ensuite dans la section 2 sur l'impopularité croissante des droits de succession, bien que ces derniers se révèlent *a priori* constituer un impôt idéal selon les critères habituels d'efficacité et d'équité. Les évolutions historiques sur le dernier demi-siècle posent une double énigme : pourquoi le poids de l'impôt sur les transmissions du patrimoine est-il si faible par rapport à ceux sur sa détention, prélevés du vivant des propriétaires ? Et pourquoi le poids relatif (en pourcentage du PIB ou des recettes fiscales totales) de la fiscalité successorale a-t-il sensible-

2. Voir Arrondel et Masson (2012 et 2013b).

ment décliné presque partout dans les pays développés, alors que les recettes fiscales sur la détention du patrimoine ou du capital n'ont pas connu la même évolution décroissante, augmentant autant ou même plus vite que le PIB des pays considérés ?

La théorie de la fiscalité optimale du capital demeure relativement perplexe face à ces évolutions divergentes. Les explications possibles, recensées à la section 3, tournent autour des imperfections nouvelles (?) des marchés du capital, du lobbying plus efficace des riches, ou de la prégnance accrue des valeurs familiales. Nous examinons alors les formes rénovées de l'imposition des transmissions patrimoniales, alternatives à un impôt successoral standard, qui ont été proposées dans la littérature, et dont fait partie notre approche *Taxfinh*.

Les motivations de cette approche sont présentées à la section 4, en adoptant le crible d'analyse précédent : diagnostic patrimonial, objectifs premiers, propositions. Le programme *Taxfinh* articule deux composantes inséparables : (1) taxer plus lourdement les héritages familiaux ; (2) multiplier et faciliter les moyens d'échapper à ce nouvel impôt en incitant à *donner* (aux enfants ou aux œuvres) ou à *consommer* son patrimoine sur les vieux jours. On précise la philosophie et les effets attendus de ce programme en répondant aux objections qu'il ne manque pas de soulever (section 5).

Tout en rappelant que le dispositif *Taxfinh* n'exclut en rien d'autres impositions du patrimoine, la conclusion souligne que ce dernier diffère sensiblement d'un impôt successoral standard et ne présente pas les mêmes inconvénients. Surtout, il se justifie par des arguments nouveaux, liés à une situation patrimoniale inédite et durable, clairement dommageable.

1. Aperçu du débat français récent sur la fiscalité du patrimoine

Les livres français récents qui abordent la fiscalité du patrimoine présentent en général un schéma formel analogue : identification d'une situation patrimoniale dommageable qui nécessite une réponse urgente (diagnostic)... faisant intervenir l'État-nation au premier plan (en fonction des objectifs poursuivis)... par des réformes iconoclastes, voire utopiques (propositions). Ce schéma vaut notamment pour les livres de Piketty (2013) et d'Aghion *et al.*

(2014) mais éclaire également notre approche *Taxfinh*. Ce même cadre méthodologique permet de mettre d'autant mieux en lumière les divergences entre les différents auteurs.

La présentation sera sommaire, voire caricaturale, les critiques ou objections figurant surtout dans l'annexe à ce texte : notre propos est avant tout de montrer l'absence de consensus entre des économistes reconnus et de permettre de mieux situer notre approche.

1.1. Piketty : l'impôt sur le capital contre le retour du capital et le danger de ploutocratie

L'étude historique de Piketty, fondée sur un important travail collectif, privilégie les stocks, soulignant le « retour du capital » concentré dans les mains de quelques-uns et le poids de la rente dont jouit le capital dès qu'il est constitué. Elle met en évidence un fort différentiel entre le taux de rendement r du capital (après impôt) et le taux de croissance g de l'économie, sauf pendant la période qui va de la Première Guerre mondiale aux Trente Glorieuses.

1.1.1. Diagnostic patrimonial

(1) Le rapport capital/revenu a beaucoup augmenté depuis les années 1950 et n'a jamais été aussi élevé depuis un siècle

Le capital privé net total représente 5 à 6 fois le montant du PIB en Europe, un niveau inconnu depuis la Belle Époque. Ce rapport aurait doublé en un demi-siècle (la croissance aurait été cependant moins forte aux États-Unis).

Si on se limite au seul patrimoine des ménages, ce dernier représente 6 fois le montant du PIB en France. Le patrimoine net des dettes publique et privée représente encore 4,3 PIB, soit environ 5 fois le revenu national, là encore un niveau inédit depuis 100 ans (mais qui s'explique par les plus-values immobilières élevées des années 2000 : voir annexe A1).

Bref, au moins au niveau agrégé, plutôt que de se lamenter sur la charge financière des dettes trop lourdes – en particulier en matière de retraite – laissées aux générations futures par une France qui « vit au-dessus de ses moyens », il faudrait insister sur la masse des patrimoines, certes mal répartie, qui leur sera transmise.

(2) La concentration du patrimoine ou du capital a augmenté depuis 1980

Aux États-Unis, selon Saez et Zucman (2014), la concentration accrue du patrimoine des ménages serait due essentiellement aux 0,1 % les plus riches dont la part détenue serait passée de 7 % en 1979 à 22 % en 2012 ; ce résultat est cependant contesté (voir annexe A1). En France, les données de l'Insee, qui recensent mal les plus riches, concluent néanmoins à une augmentation des inégalités patrimoniales de 1998 à 2010³.

La concentration du capital aux mains d'une infime minorité d'ultra-riches ne serait pas une bonne nouvelle pour nos sociétés démocratiques et méritocratiques, qui seraient de plus en plus confrontées au risque de l'instauration d'une ploutocratie ou d'une « dérive oligarchique » : le lobbying des riches serait toujours plus efficace et leur permettrait d'extraire une rente indue.

(3) Le taux de rendement r du patrimoine, redevenu bien supérieur au taux de croissance de l'économie g , augmente sensiblement avec la taille du patrimoine

Un patrimoine plus élevé permet une meilleure diversification des risques et le recours aux services de gestion financière les plus compétents. Piketty donne notamment l'exemple du fonds de l'Université d'Harvard qui a connu des rendements moyens de plus de 10 % par an sur 30 ans et atteint quelque 30 milliards de dollars aujourd'hui.

Au-delà mêmes des problèmes de mesure du taux r , notamment dans le cas non financier (plus-values latentes, loyers fictifs, dépréciation du capital, ...), la question est de savoir si le cas d'Harvard est un phénomène local – une oasis dans le désert – ou s'il est généralisable, auquel cas il constituerait un hymne à la retraite par capitalisation par exemple (ou à la constitution de réserves massives dans les systèmes par répartition)⁴.

3. Voir Lamarche et Salembier (2012) ou Chaput *et al.* (2011).

4. Pour Allègre et Timbeau (2014b), par exemple, le cas d'Harvard n'est pas généralisable : le rendement élevé du fonds de cette université ne serait pas dû à la taille de ce fonds mais à la rente informationnelle et à la position très privilégiée d'Harvard.

(4) *Le flux annuel des transmissions patrimoniales a augmenté beaucoup plus rapidement que la croissance démo-économique depuis 30 ans*

En France, depuis la fin des Trente Glorieuses, on assiste à une forte augmentation du flux annuel des transmissions patrimoniales (aides, donations, héritages) qui descendent les générations au sein des familles : ces dernières s'élèvent aujourd'hui au moins à 200 milliards d'euros (Piketty, 2011), soit 10 % du PIB, pourcentage qui a en outre *doublé* au cours des trente dernières années du fait notamment de la bulle immobilière des années 2000 – une évolution qui semble s'opposer à « l'idéal méritocratique républicain » (voir annexe A2).

1.1.2. Objectifs premiers (France, Europe, US...)

(1) *Reprendre le contrôle démocratique du capital, réguler un capitalisme débridé*

Face aux dérives du capitalisme actuel, lourdes de menaces pour l'avenir, il s'agit d'éviter la multiplication des rentes de situation pour atteindre, dans l'idéal, « un capitalisme sans capitalistes » où les innovations entrepreneuriales seraient préservées.

Le contrôle démocratique souhaité passe par une meilleure coopération internationale assise sur une meilleure information : transparence des flux de capitaux, fin des paradis fiscaux, ... Dans cette perspective, tout impôt sur le capital, s'il est efficace, se justifie d'abord par le fait qu'il requiert et génère tout à la fois une connaissance bienvenue de l'assiette fiscale sur laquelle il porte.

(2) *Diminuer la trop grande concentration du capital aux mains des plus riches*

Le contrôle du capital passe notamment par la diminution des plus grosses fortunes, ultra minoritaires, dont le pouvoir peut menacer celui des États et la démocratie. Un impôt très ciblé sur le (grand) capital se justifie aussi par le risque d'un lobbying trop efficace ou d'une sécession des plus riches.

(3) *Préserver (sous une forme réformée) le modèle social européen*

La redistribution fiscale opérée par les impôts sur le revenu ou le patrimoine doit enfin permettre de financer les dépenses publiques et sociales requises par notre modèle social européen, qui concentrerait près de la moitié des dépenses sociales de la planète et dont

les piliers sont la socialisation du risque, l'aversion à l'égard des inégalités des possibles mais aussi des réalisations (au détriment des jeunes et des déshérités), et les investissements en capital humain (éducation, santé). Il s'agirait aussi d'alléger une dette publique trop lourde, dont le service en France correspond aux dépenses de l'enseignement supérieur.

1.1.3. Propositions (Europe)

— *Une plus grande transparence sur les flux et les stocks de capital*

Combinée à une coopération fiscale internationale à venir, cette transparence est une condition nécessaire à l'efficacité des impôts sur un capital devenu très mobile. Elle passe par les transmissions automatiques d'informations entre les banques, l'établissement d'un cadastre financier européen ou même mondial et la fin des paradis fiscaux. Elle conduirait dans l'idéal à des déclarations de patrimoine pré-remplies, concernant l'ensemble des biens d'un individu (de par le monde), évalués et réévalués chaque année à la valeur de marché.

— *Trois impôts annuels (fortement) progressifs en combinaison, frappant d'abord les plus riches, et concernant l'ensemble des ressources*

Ces impôts concerneraient respectivement le revenu, les transmissions patrimoniales, et le capital, avec des taux marginaux d'imposition élevés dans les tranches supérieures. Ils apporteraient déjà une meilleure connaissance des flux et des stocks concernés et rempliraient des fonctions spécifiques et complémentaires.

L'impôt sur le revenu, à base individuelle, serait pris à la source et devrait toucher notamment les revenus du capital élevés. En France, il supposerait une fusion de l'IR et de la CSG sur les bases de cette dernière. Un taux marginal dissuasif sur les revenus « excessifs » entraînerait une modération *ex ante* de ces revenus primaires.

L'impôt progressif sur les transmissions patrimoniales se justifierait en France par leur augmentation plus rapide que la croissance économique ou même que le patrimoine (voir annexe A2). Il serait plus élevé qu'aujourd'hui sur les grosses successions.

Surtout, l'impôt annuel sur le patrimoine serait une sorte de « gros ISF », concernant le *montant global* des biens de l'individu évalués à leur valeur de marché, mais *net* des emprunts. Cet impôt progressif se justifierait aussi par le fait que les revenus du capital

déclarés sont bien inférieurs au véritable rendement du patrimoine (incluant les plus-values latentes et les loyers fictifs). Il ne concernerait que les 2 ou 3 % des ménages les plus riches sur l'ensemble de leurs biens (immobiliers, fonciers, financiers, professionnels) et ferait l'objet de déclarations pré-remplies. Il devrait rapporter chaque année quelque 2 % du PIB en Europe, soit 40 milliards d'euros en France (plus de 8 fois les recettes de l'ISF).

— *Un impôt exceptionnel sur le capital*

Pour alléger le poids trop lourd de la dette publique, Piketty recommande encore un impôt sur le capital unique (*one-time capital levy*). Ce dernier aurait les mêmes caractéristiques et assiette que l'impôt annuel sur le capital mais rapporterait 10 fois plus, diminuant d'un coup la dette publique (en France) de 20 % du PIB⁵.

L'annexe A3 revient sur les propriétés de ces deux formes de taxation du capital. Notons seulement que les plus riches subissent une avalanche d'impôts – sur le revenu (du capital ou d'entreprise), sur les transmissions, et sur le patrimoine (sous deux formes) –, dont il est difficile d'évaluer les effets désincitatifs combinés, notamment sur l'investissement...

1.2. Aghion : promouvoir par l'innovation une croissance répartie entre tous

La position de Philippe Aghion et de ces co-auteurs Gilbert Cette et Élie Cohen dans *Changer de modèle* prend clairement le contre pied de celle de Thomas Piketty et ce déjà au niveau du diagnostic de la situation actuelle. Elle marque le retour aux inégalités de flux de revenus plutôt qu'à celles des stocks et à la part détenue par les plus riches.

1.2.1. Diagnostic (patrimonial)

(1) *L'enjeu majeur : l'augmentation des inégalités de revenu et de la pauvreté depuis 1980*

Les inégalités de revenu (du travail) ont beaucoup augmenté dans les pays développés depuis une trentaine d'années, mais la

5. Un tel impôt, qui frapperait d'abord les baby-boomers (aisés), serait applaudi par le sociologue Louis Chauvel comme une mesure rétroactive à l'encontre de générations supposées avoir laissé filer les dettes (publique et sociale) – dettes dont le remboursement incomberait à des générations jeunes et futures par ailleurs moins favorisées.

cause de cette évolution n'est pas le « retour du capital » et le différentiel $r-g$, mais la nouvelle vague technologique (voir annexe A1).

En France, par rapport aux autres pays, ces inégalités de revenu ne concernent pas tant les salariés à plein temps – pour lesquels elles sont relativement modérées –, mais l'accès à l'emploi (*insiders*), les non-qualifiés, et l'absence de mobilité sociale et professionnelle. Il y a chez nous un problème crucial d'inégalités des chances lié à l'origine sociale et au statut, et ce phénomène s'avère d'autant plus préoccupant que le volume de nos prélèvements obligatoires (45 % du PIB) et de nos dépenses publiques (57 % du PIB) est déjà très élevé.

(2) *L'augmentation du poids du capital et de sa concentration chez les plus riches n'est pas totalement avérée ; en tout état de cause, elle ne justifie pas une hausse d'impôt sur le capital.*

Le rapport du capital au revenu n'a pas augmenté au cours des trente dernières années en France et dans la plupart des pays développés si l'on tient compte des effets des bulles immobilières (voir annexe A1). Et les résultats concernant l'augmentation des inégalités de richesse depuis 1980, s'appuient sur des données fiscales qui ne tiendraient pas compte (notamment aux États-Unis) des changements de législation et de comportement des contribuables, ni surtout du fait que les droits à la retraite (et à la santé) constituent une part importante et croissante du patrimoine des classes modestes et moyennes.

Quoi qu'il en soit, ces évolutions patrimoniales ne constituent qu'un phénomène *secondaire* par rapport à la hausse des inégalités de revenu ou la persistance de la pauvreté, enjeux majeurs que la focalisation sur les avoirs des plus riches conduit à sous-estimer. Le capital et les revenus mobiliers apparaissent *surtaxés* en France (par rapport aux pays scandinaves), ce qui freine d'autant l'innovation, la prise de risque, et l'investissement privé productif.⁶

1.2.2. Objectifs premiers en France

L'idée est de promouvoir une nouvelle croissance qui profite à tous ainsi qu'aux générations futures en rééquilibrant nos finances publiques et en incitant à l'innovation verte.

6. Les salariés français ne seraient pas plus taxés qu'ailleurs, mais les entreprises paieraient trop de charges, ce qui réduirait leurs marges pour investir.

(1) *Pour un nouveau modèle de croissance « inclusive », fondée sur l'entrepreneursip privé*

Cette croissance néo-schumpetérienne par les innovations de qualité verrait de nouvelles activités venir « sans cesse concurrencer et remplacer les activités existantes ».

(2) *Rapprocher le système socio-fiscal français de celui des « pays rhénans et nordiques »*

Le système scandinave est caractérisé par un impôt simple et « raisonnablement » progressif sur le revenu du travail, un impôt forfaitaire sur les revenus du capital et une TVA élevée à 25 %. Il parviendrait ainsi à préserver une forte cohésion sociale tout en obtenant un bon rendement de l'impôt permettant de financer des services publics de qualité, assurer l'équilibre les comptes, et générer de la croissance. Encore une fois, le capital productif ne doit pas être trop taxé si l'on veut sauver l'investissement et l'innovation.

(3) *Privilégier les enjeux sociaux : services publics, mobilité sociale, égalité des chances*

Il s'agit de s'attaquer aux inégalités sociales « à la racine », notamment en bas de l'échelle sociale, en misant sur l'éducation, la formation permanente pour tous et en levant les rigidités du marché du travail (*insiders*).

1.2.3. Propositions pour la France

Les prélèvements obligatoires qui ont augmenté de 2 % du PIB depuis 2012 devraient être contenus, les hausses d'impôt excessives sur les classes moyennes et aisées ayant miné la croissance potentielle. Un remède urgent serait également d'alléger la fiscalité des entreprises pour leur permettre d'investir à nouveau.

Les réformes proposées s'opposent clairement à celles de Piketty, qu'il s'agisse d'une hausse sensible de la TVA, ou de l'opposition à une fusion IR-CSG qui soulèverait trop de complications et risquerait de produire un impôt global aussi impopulaire que l'impôt sur le revenu (plutôt que « populaire » comme la CSG). Et la progressivité des impôts sur les revenus du travail devrait être modérée pour garder un bon rapport.

— *Ne pas trop taxer la détention du capital ou ses fruits, ni davantage les plus riches*

Les revenus du capital seraient imposés à un taux forfaitaire limité, de l'ordre de 25 à 30 % (alors que la taxation actuelle des revenus du capital est presque alignée sur celle des revenus du travail et renforcée encore par la CSG). Les impôts sur le capital des entreprises seraient allégés : l'épisode des « pigeons » a laissé des traces.

De fait, l'impôt sur le capital et ses revenus (notamment mobiliers) devrait être modéré pour deux raisons, selon Aghion et ses collègues. Il représente tout d'abord une double taxation, puisque l'épargne est prise sur des revenus du travail déjà taxés⁷ ; ensuite, cet impôt est un frein à l'épargne, à la prise de risque et à l'investissement dans l'innovation.

— *Les réformes prioritaires de notre système socio-fiscal devraient concerner les pauvres, l'inégalité des chances, et les freins à la croissance*

Plutôt que de taxer encore davantage les plus riches et les hauts revenus, surtout quand ils sont dus à la formation et à la compétence, il faut s'occuper d'abord des inégalités *d'en bas* et de l'absence de mobilité sociale : intervenir dès la petite enfance en matière d'éducation, diminuer le poids de l'origine sociale, offrir une seconde chance ; faciliter l'accès à l'emploi des non-qualifiés, relancer l'ascenseur social ; réformer la formation professionnelle et dynamiser le marché du travail (flexisécurité), etc.

1.3. Notre approche *Taxfinh* face à l'absence de consensus sur la fiscalité du patrimoine

Piketty et Aghion divergent fortement sur les diagnostics, et plus encore sur les objectifs poursuivis, les priorités et le contenu des réformes socio-fiscales à entreprendre. Ce sont pourtant deux économistes reconnus par la profession, qualifiés souvent de socio-démocrates, qui ont soutenu Hollande en 2012, et que je rangerais dans les trois pensées du social – libre agent, égalité citoyenne,

7. Plus généralement, l'idée sous-jacente est que les inégalités « qui comptent » concernent les revenus, le patrimoine résultant de choix d'affectation de ces derniers.

multi-solidaire – parmi les partisans affirmés de l'égalité citoyenne (voir Masson, 2015a).

Cette absence patente de consensus en matière de fiscalité du patrimoine en particulier, et de politique socio-fiscale en général, pourrait se généraliser à d'autres économistes ; elle ne manquera pas de laisser perplexe tout décideur politique bien intentionné. Au-delà des subjectivités propres à chaque auteur, elle met en cause le statut de la science économique : ce ne serait pas, comme ils le déplorent souvent, que les économistes ne seraient pas écoutés par les politiques, c'est que l'absence de points d'accord minimaux les rendrait inaudibles...

Tel est bien le défi que soulève globalement la Conférence de consensus de l'OFCE, défi auquel ne peut échapper notre approche *Taxfinh* dans le cas de la fiscalité du patrimoine. Une manière d'y répondre sera de passer *Taxfinh* au même crible que les deux auteurs précédents : diagnostic (§ 4.1), objectifs (§ 4.2), propositions (section 5).

Le débat Piketty-Aghion permet d'emblée de mieux situer notre approche. Pour ce faire, quatre caractéristiques de ce débat retiendront notre attention :

- l'importance accordée au *tax mix* par chaque auteur : les oppositions ne concernent pas tant un impôt particulier (sur le capital) que l'architecture globale du système fiscal ;
- le rôle clef joué en toile de fond par la compétition fiscale internationale et la mobilité du capital financier ;
- le statut des « nouvelles accumulations primitives » (NAP) : les oppositions portent autant sur le jugement porté sur les NAP en général que sur le poids quantitatif accordé à l'*entrepreneurship* parmi les moteurs de la croissance (voir annexe A2) ;
- la place primordiale occupée par les impositions sur le capital – et ses fruits – effectuées *du vivant* du propriétaire (*lifetime capital taxation*) : chez Aghion et ses collègues, la fiscalité successorale reçoit peu d'attention ; chez Piketty, son rôle est certes plus important (voir Piketty et Saez, 2013), mais reste secondaire par rapport à celui accordé aux impôts sur la détention du capital, qu'il s'agisse du nombre de pages concernées dans son livre, des efforts proposés pour assurer la collecte de l'impôt, ou du volume des recettes attendues.

Dans ce cadre, notre approche *Taxfinh* se propose de *commencer* par imposer plus lourdement les héritages familiaux quitte à multiplier les moyens offerts et les incitations permettant d'échapper à cette surtaxe. Autrement, elle préfère éviter toute prise de position dans le débat précédent : elle ne dit rien sur les autres éléments de fiscalité du capital et ne considère pas plus le *tax mix* optimal ; elle peut s'accompagner ou non de réformes de l'État social, des transferts aux plus âgés (retraite, santé, dépendance) comme aux plus jeunes (politiques d'éducation et de formation) ; elle ne préjuge pas non plus de la légitimité ou de l'utilité des NAP mais cherche à préserver l'*entrepreneurship* en privilégiant l'imposition des transmissions au décès. Seulement, elle prétend qu'elle pourrait être appliquée au départ à la *France seule* – ou à quelques pays de caractéristiques patrimoniales proches.

2. L'impôt sur les transmissions : « idéal » mais de plus en plus impopulaire

Notre approche *Taxfinh* se heurte cependant à un défi de taille qui explique les réticences qu'elle soulève chez les économistes de la fiscalité : l'impopularité actuelle des droits de succession, qui n'a fait que croître depuis les années 1970.

Commençons par une discussion économique *informelle* des arguments les plus souvent échangés dans les cercles académiques ou politiques concernant les inconvénients et avantages comparés des impôts sur la détention et la transmission des patrimoines.

2.1. Un impôt plus équitable et plus efficace que ceux sur la détention du patrimoine ?

Au plan de l'efficacité, la taxation de la détention du patrimoine est susceptible d'engendrer des effets désincitatifs et pervers. Elle peut :

- (1) créer des distorsions dans l'allocation de la consommation sur le cycle de vie ;
- (2) diminuer l'effort d'épargne et l'accumulation patrimoniale ;
- (3) conduire à s'expatrier sous des cieux plus cléments dans un contexte de concurrence fiscale internationale accrue – qui pousse à la baisse de la fiscalité du capital ;

(4) taxer autant la fortune « jeune », en voie de constitution, l'outil de travail et l'effort d'investissement ou d'innovation utile au pays (épisode des « pigeons ») que la fortune-rente ou le patrimoine dormant, plus fréquent en fin de vie.⁸

Au plan des coûts et difficultés de la collecte, les taxes sur la détention du capital, en particulier celles prélevées annuellement, peuvent :

(5) conduire à un impôt qui dépasse le montant du revenu disponible courant, taxé alors à plus de 100 % (le cas Depardieu) ;

(6) occasionner des coûts administratifs importants, en particulier dans le cas de l'ISF qui suppose une évaluation périodique de la fortune des assujettis (y compris potentiels).

Au plan de l'équité ou de la justice, entendues dans des sens divers, on peut reprocher à ces impôts de :

(7) ne pas faire pas de différence en fonction de l'origine de la fortune, selon que cette dernière résulte de l'effort, du talent ou du mérite de son propriétaire, ou provienne de l'héritage et des donations, ou encore constitue le fruit de la chance (plus-values immobilières, par exemple) ;

(8) générer une « double imposition », puisque les revenus, source de l'épargne imposée, ont déjà été taxés ;

(9) créer enfin une forte inéquité « horizontale » entre des épargnants de moyens comparables, selon la composition de la fortune, le type de revenu du capital, la capacité à éviter (légalement) l'impôt, etc.

La comparaison des taxes sur la détention du patrimoine avec l'impôt successoral – dont on oublie pour l'instant la dimension existentielle et familiale –, doit être menée d'un double point de vue : celui des parents ou des épargnants transmetteurs potentiels (où les critères d'efficacité dominant), et celui des enfants ou bénéficiaires (où l'équité prévaut).

Si l'on se place du côté des parents ou épargnants, la comparaison est plutôt en faveur de l'impôt successoral, qui n'est sujet ni à (1) ni (5), est moins sensible à (2), sachant que les couples fortunés sans enfant et accumulent à peu près autant que les autres⁹. D'après

8. Un remède possible résiderait en une taxation différenciée du capital *selon l'âge*, plus élevée chez les aînés.

9. Voir notamment Arrondel et Lafferrère (1998) pour la France.

certaines études spécialisées, cet impôt serait moins sensible à l'effet de mobilité dû à la concurrence fiscale internationale (3)¹⁰. Il éviterait aussi de taxer les fortunes « jeunes » (4). Les coûts administratifs (6) sont moins gênants, dans la mesure où la succession en comporte forcément. En taxant les héritages, l'impôt successoral répond par ailleurs mieux à l'objection (7). Et l'argument (en partie contestable) de la double imposition (8) vaut moins, puisqu'il revient à invoquer le fait que les *parents* ont déjà été taxés comme s'il y avait une mise en commun étroite, à la Barro, des ressources dynastiques de la famille.

La seule exception concerne l'inéquité horizontale (9) entre familles de moyens comparables : celle-ci sera plus forte dans le cas des droits de succession puisqu'elle dépendra, outre des capacités d'optimisation fiscale, du degré d'entente familiale et du degré de préparation de la succession : c'est pourquoi la taxation des héritages a souvent été qualifiée de *sudden death tax*, étant beaucoup plus élevée en cas de disparition imprévue.

Si l'on se place du côté des enfants ou des bénéficiaires potentiels, la comparaison tourne clairement à l'avantage de l'impôt successoral. L'héritage reçu s'apparente en effet à un revenu d'aubaine « immérité » et apparaît un puissant facteur d'inégalité des chances. Il constitue également un facteur de concentration des fortunes et un vecteur privilégié de la reproduction des inégalités de richesse. Stuart Mill, Tocqueville ou Durkheim voulaient encore diminuer le droit à l'héritage en dénonçant les enfants héritiers indolents ou incompetents, surtout dans le cas de la transmission de l'entreprise familiale ; et Carnegie (celui du Carnegie Hall) s'inquiétait du fait que l'héritage reçu incite le bénéficiaire à la paresse (un effet confirmé par des études américaines sur l'offre de travail des intéressés).

Au total, la taxation de l'héritage apparaît, en termes de justice sociale et même d'efficacité économique, comme un impôt « idéal », en tout cas bien supérieur à l'impôt sur la détention du patrimoine (mais voir encore la discussion de l'annexe A3).

10. Voir Brülhart et Parchet (2011) sur l'absence d'effets de mobilité du patrimoine résultant de la compétition en matière de fiscalité successorale entre États américains ou entre cantons suisses.

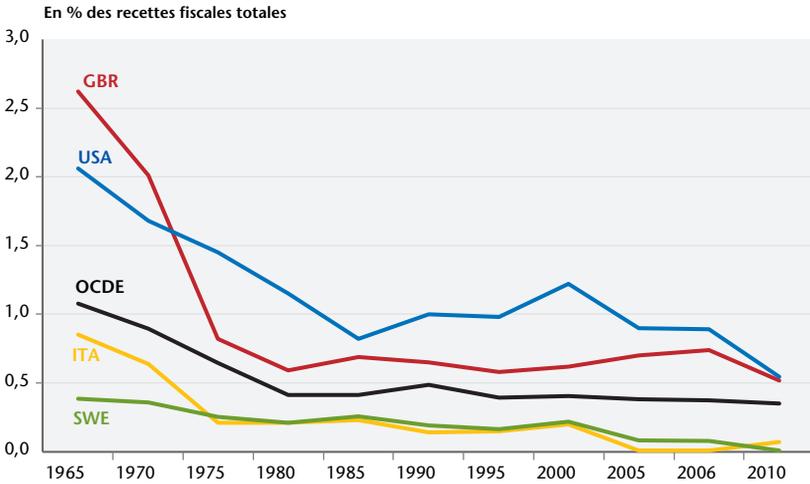
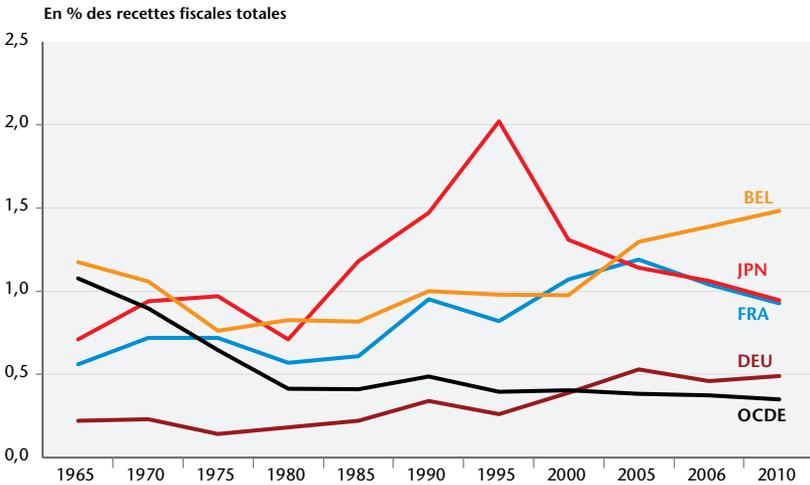
2.2. Le déclin des droits de succession : une double énigme historique

Dans cette perspective, le paradoxe est bien que l'impôt sur les transmissions patrimoniales rapporte aujourd'hui aussi peu : moins de 1 % du total des recettes fiscales dans la grande majorité des pays développés, et même moins de 0,5 % du PIB presque partout, à l'exception de la France (plus de 0,5 % avant 2007 tout du moins) et de la Belgique (près de 0,6 %). Le fait que l'État ne prélève qu'une dîme aussi réduite semble un manque à gagner manifeste : pourquoi ne pas d'abord taxer le patrimoine lors de sa transmission, transaction naturelle où s'opère un changement de propriétaire inéluctable ?

Pire, les statistiques de l'OCDE montrent que dans la plupart des pays l'impôt sur les transmissions patrimoniales, de plus en plus décrié, rapporte de moins en moins depuis les années 1960. Les graphiques 1 reproduisent à titre exemple, sur la période 1965-2010, l'évolution de cette part des droits de succession et donations dans les recettes fiscales pour une série de pays. Sur le graphique 1a, la baisse brutale observée pour le Royaume-Uni et les États-Unis, où la taxation des transmissions était la plus élevée au départ, est typique de ce que l'on observe dans les pays anglo-saxons. L'Italie et la Suède évoquent un autre cas assez représentatif : la suppression dans les années récentes des droits de transmission, en 2001 pour l'Italie, en 2004 pour la Suède. D'autres pays ont fait de même : le Canada, le premier en 1972 ; en Europe, le Portugal en 2003, l'Autriche en 2008, la Suisse (au niveau fédéral) ; mais aussi une trentaine d'États américains, l'Australie, la Nouvelle Zélande, Hong Kong, Singapour, la Malaisie, l'Inde, etc.

Pour ne pas désespérer les partisans de l'impôt successoral, ont été reportées sur le graphique 1b les quatre principales nations où l'on n'observe pas une telle tendance décroissante : le Japon, l'Allemagne, la Belgique et la France. Encore que ces évolutions moins défavorables ne doivent pas faire illusion. Ainsi, dans le cas de la France, tout au moins, la montée relative des droits de transmission a été obtenue plutôt « par inadvertance » : elle est surtout imputable à une revalorisation trop négligente et trop peu fréquente des seuils d'exemption ou des abattements par rapport à l'inflation, combinée à une croissance des patrimoines, notamment immobiliers, plus rapide que celle des revenus.

Figure 1. Rendement de l'impôt sur les transmissions

a) Un *trend* décroissant pour une majorité de pays (OCDE)b) Quatre exceptions : pas de *trend* décroissant

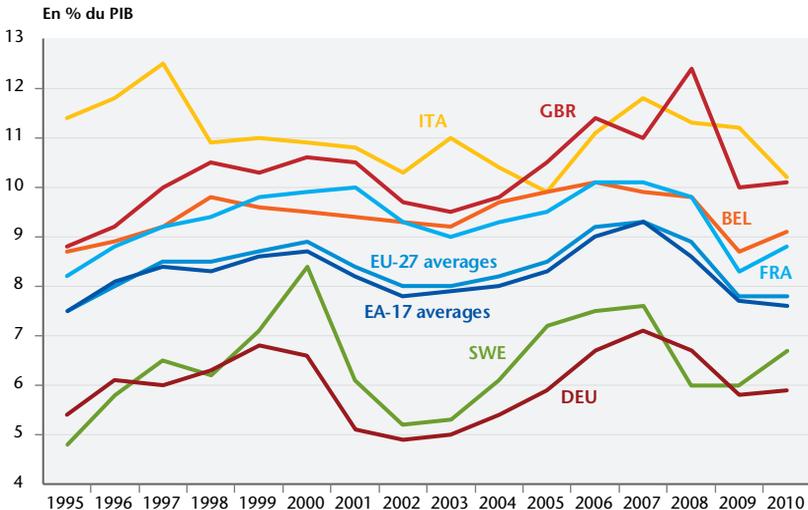
Source : OCDE.

Cette question de la faible taxation des héritages ou de l'éventualité de « la mort prochaine de l'impôt sur la mort » interpelle en premier lieu l'économiste. Et ce d'autant plus que les statistiques historiques sur la longue période montrent qu'il n'en a pas toujours été ainsi. L'impôt sur les transmissions a beaucoup plus rapporté aux États-Unis pendant les années Roosevelt, jusqu'à

10 % du total des recettes fiscales (en incluant les droits sur les donations) avec des taux marginaux supérieurs qui sont restés très élevés jusqu'en 1980 (comme au Royaume Uni). En 1900-1910, ce pourcentage des recettes fiscales a atteint 18 % au Royaume-Uni, 7-8 % en France, 12 % aux Pays-Bas¹¹.

Le second paradoxe a trait à l'évolution des recettes fiscales concernant l'ensemble des taxes sur le capital et ses fruits prélevées du vivant du propriétaire (*lifetime capital taxation*) : en pourcentage du PIB, ces dernières présentent en Europe un profil chahuté mais pas de tendance décroissante sur la période 1995-2010 : le pourcentage est dans la plupart des pays plus élevé en 2007 qu'en 1995, mais décroît après 2007 en raison de la crise (voir graphique 2, données Eurostat)¹². Les conclusions sont analogues depuis 1975 dans le cas des seuls impôts sur le patrimoine des ménages, si l'on en croit du moins l'indicateur imparfait que constituent les *taxes on property* de l'OCDE (voir Arrondel et Masson, 2013b).

Figure 2. Rendement de l'ensemble des impôts sur le capital



Source : Eurostat : le pourcentage de 2007 est supérieur à celui de 1995.

11. Voir Arrondel et Masson (2013b) : la baisse relative des recettes a commencé presque partout après 1930 (mais un peu plus tard, après 1940, aux États-Unis).

12. Ces évolutions ne concernent que le pourcentage des recettes fiscales, non les barèmes d'imposition ni même le taux d'imposition effectif moyen par euro de capital : la baisse de ce taux a pu être compensée par la hausse de l'assiette dans certains pays européens et plus encore aux États-Unis, surtout pendant les années Bush.

2.3. Perplexités théoriques (fiscalité optimale du capital)

Quels enseignements peut-on tirer de la théorie de la fiscalité optimale concernant l'impôt successoral et plus largement l'impôt sur le capital (Piketty et Saez, 2012) ? En substance, trois principes généraux peuvent être dégagés que l'on rappelle très brièvement :

- (a) plus les liens familiaux intergénérationnels sont étroits, *i.e.* plus la forme et le degré d'altruisme parental sont forts, et moins l'héritage doit être taxé ;
- (b) plus l'héritage reçu est de montant élevé (par rapport au revenu du travail), réparti inégalement, inélastique à l'impôt successoral, et observable, et plus cet héritage doit être taxé ;
- (c) plus les imperfections du marché du capital sont importantes – concernant en particulier le caractère non assurable des taux de rendement incertains du patrimoine sur une génération –, et plus la taxation du capital du vivant des individus est justifiée (au détriment de l'impôt successoral).

Dans le modèle de référence d'Atkinson et Stiglitz (1976), où il n'y a ni altruisme, ni héritage reçu, ni imperfections du capital, la taxation du capital est nulle (avec une taxation non linéaire du revenu du travail) ; si on introduit un héritage reçu, ce dernier doit être taxé ; si on introduit une imperfection du capital, à savoir l'absence de rentes viagères face à une durée de vie incertaine, les legs *accidentels* qui en résultent sont également taxés – à la limite à 100 %. Dans le modèle de Chamley (1986), en présence d'une forme maximale d'altruisme (horizon infini ou altruisme dynastique) mais aussi d'héritage reçu, les facteurs (a) et (b) se compensent et le taux de taxation du capital est nul ; mais l'introduction de contraintes de liquidité ou d'un revenu du travail non assurable produit un taux de taxation positif sur les revenus du capital. Piketty et Saez (2012) mettent encore l'accent sur le rôle des élasticités à l'impôt des legs et de l'offre de travail : plus la première est élevée par rapport à la seconde, et plus l'impôt sur le revenu doit être préféré à l'impôt successoral.

Les facteurs (a) et (c) conduisent par ailleurs à des recommandations de politique fiscale simples : taxer moins les donations que les héritages parce qu'elles sont *a priori* plus souvent motivées par une forme ou une autre d'altruisme, et les taxer d'autant moins qu'elles sont reçues jeunes, quand leurs bénéficiaires en ont davan-

tage besoin et ont le plus de chances d'être contraints par la liquidité – le dispositif *Taxfinh* va précisément dans ce sens. Le facteur (a) justifie enfin une taxation plus lourde des héritages en ligne indirecte (ce qui est le cas actuellement), probablement moins altruistes ou « intentionnels ».¹³

Il y a cependant quelques « couacs » dans la théorie (Arrondel et Masson, 2013b). Si l'altruisme parental est suffisamment fort – si le facteur (a) domine suffisamment les deux autres –, en particulier si l'utilité des enfants est un argument de la fonction d'utilité des parents, alors l'impôt successoral peut devenir négatif : les legs doivent être *subventionnés*, puisqu'ils augmentent l'utilité tant des parents que des enfants. En outre, si la taxation des héritages apparaît difficile à mettre en œuvre... pour des raisons non spécifiées, alors la taxation du capital du vivant peut se révéler un *substitut* efficace (voir Cremer *et al.*, 2003). Mais surtout, la théorie n'est guère opérante dans la mesure où les faits empiriques ne permettent pas de préciser la forme du motif de transmission dominant (qui peut varier le long de l'échelle sociale), et encore moins la valeur du paramètre indicateur de la propension à transmettre ; de même, les élasticités à l'impôt des legs, du capital et de l'offre de travail, qui sont des données exogènes dans le modèle de Piketty et Saez (2012), sont mal connues.

Cet état des lieux explique les perplexités des spécialistes, quand bien même ils seraient, dans l'idéal, plutôt partisans d'une taxation des héritages. Je cite en anglais pour ne pas travestir la pensée des auteurs. Piketty et Saez (2012) dénoncent ainsi :

« The large gap between optimal capital tax theory and practice as one of the most important failures of modern public economics ».

Cremer et Pestieau (2012) s'élèvent contre le paradoxe de la taxation des héritages :

« Our basic goal is to finance government services with a tax that is efficient, fair and painless as possible. On all counts, it is difficult to imagine a better tax than the estate tax (...) ».

13. Sur la distinction entre legs « volontaires » et involontaires », voir Arrondel et Masson (2006). Notons à ce propos qu'en France moins de 10 % des successions se font avec testament, le plus souvent pour organiser un partage inégal entre enfants (dans les limites de la quotité disponible) : ce partage inégal s'effectue dans plus de 8 % des cas au niveau de la donation (la norme égalitaire reste très prégnante au niveau des héritages).

Kopczuk (2010) affirme que (mes italiques) :

« Despite a large body of work on bequest motives, we have little consensus regarding reasons that people have for leaving bequests (...). The optimal estate tax rates at the top of the distribution are likely to be positive but precisely stating this point is *an open issue* (...). [Among] optimal taxation arguments for taxing estates, [those] having to do with redistribution for welfarist reasons are not strong » ;

mais la taxation des gros héritages pourrait se justifier pour éviter une dérive ploutocratique :

« On the other hand, if there are negative externalities from wealth concentration [which] have an adverse effect on the political process or constitutes a danger to democracy, *i.e.* when some individuals are 'big' relative to the state, then estate taxation could be part of the optimal tax structure (...). Determining whether such externalities exist is an ongoing research issue ».

3. Comment expliquer et palier le déclin de l'impôt successoral ?

Le tableau n'est pas si sombre. En sortant un peu de leurs modèles, les économistes concernés ont essayé de justifier la préférence marquée des États pour l'impôt sur la détention et le faible rendement des droits de succession. Toutefois, leurs explications rendent mal compte de l'impopolarité *croissante* qui frappe spécifiquement la fiscalité successorale par rapport aux autres impôts sur le capital, ce qui nous conduira à envisager l'hypothèse d'une prégnance accrue des valeurs familiales. Nous verrons enfin si des formes rénovées de l'impôt successoral, dont fait partie notre approche *Taxfinh*, pourraient remédier à cette impopolarité.

3.1. Pourquoi imposer la détention plutôt que la transmission des patrimoines ?

Pour fixer les idées, partons des résultats du sondage publié par *LeMonde.fr* le 14 octobre 2013¹⁴ concernant l'acceptation d'une

14. « Sondage : les Français face aux impôts », par Véronique Malécot, *LeMonde.fr*, http://www.lemonde.fr/politique/article/2013/10/14/sondage-les-francais-face-aux-impots_3494960_823448.html.

douzaine d'impôts par les Français : l'ISF et l'impôt sur les sociétés viennent en premier avec quelque 80 % d'opinions (très ou plutôt) favorables ; la CSG recueille encore 40 % d'opinions favorables ; les droits de succession sont bons derniers (après la cotisation pour l'audiovisuel public), avec moins de 20 % d'opinions favorables. Quels facteurs pourraient expliquer cette tolérance relative pour l'ISF par rapport à l'impopularité des droits de succession ?

Le premier facteur tiendrait à la rationalité limitée et plus spécifiquement à l'*illusion fiscale* des ménages. Selon Piketty et Saez (2012), ces derniers préféreraient payer une taxation annuelle modérée de 1 % sur leur patrimoine pendant 30 ans plutôt que de voir le patrimoine transmis à leurs enfants diminué d'un coup de 30 % par les droits de succession. L'argument suppose cependant un altruisme élevé de la part des parents, comme s'il y avait une mise en commun des ressources de la dynastie familiale, et n'est pas totalement convaincant : certains enfants préféreront être taxés une bonne fois pour toutes lors de la réception de l'héritage.

Une autre forme d'illusion fiscale, plus probante, tient à la probabilité surestimée de transmettre un héritage conséquent. Si je suis à 45 ans à la tête d'un patrimoine déjà important, de 800 000 euros par exemple, je peux rester favorable à l'ISF car je ne suis pas concerné *pour l'instant* (le seuil d'imposition est de 1,3 million d'euros). Mais je conserve le rêve de devenir riche *un jour* et de laisser donc, dans 40 ans ou plus, un héritage considérable à mes enfants adorés : la perspective de droits de succession élevés brise ce rêve¹⁵.

Le deuxième facteur en faveur de l'impôt sur la détention du patrimoine tiendrait aux *imperfections du marché du capital*. La frontière floue entre revenus du travail et du capital sur laquelle peuvent jouer les entrepreneurs individuels et les dirigeants d'entreprises justifierait un certain alignement de la fiscalité sur les deux types de revenu, et donc une taxation relativement importante des revenus du capital ou du capital lui-même. Surtout, le fait que le taux de rendement r du patrimoine (incluant les plus-values latentes ou réalisées et les loyers fictifs) apparaisse imprévisible et

15. En s'appuyant sur ces faux espoirs ou ces rêves chimériques, le lobbying des plus riches, que dénoncent tant Piketty (2013) que Stiglitz (2012), aurait été particulièrement efficace dans le cas de la taxation des héritages.

très aléatoire sur la longue période (30 ans ou plus), et présente une forte variabilité entre actifs et individus, militerait pour une taxation annuelle sur la détention ou les revenus du capital plutôt que pour un impôt successoral qui interviendrait beaucoup *trop tard* ; et ce choix se justifierait d'autant plus que le taux de rendement du patrimoine a tendance à augmenter avec la taille de ce dernier (Piketty, 2013).

Ces facteurs peuvent expliquer la préférence observée en faveur de la taxation de la détention du patrimoine, mais beaucoup moins pourquoi cette préférence serait de plus en plus marquée. Piketty et Saez (2012) et surtout Stiglitz (2012) attribuent cette évolution à un lobbying de plus en plus puissant des riches qui cherchent à manipuler l'information et les croyances du reste de la population contre leurs intérêts propres, *i.e.* en faveur des plus fortunés. C'est que ces derniers, devenus de plus en plus riches, ont beaucoup plus à perdre des politiques de redistribution et, en même temps, davantage de moyens pour s'y opposer efficacement, par exemple en diffusant de fausses croyances sur la probabilité de laisser un héritage conséquent, largement surestimée aujourd'hui dans la population, ou encore en dénonçant avec de plus en plus de vigueur la menace à laquelle la taxation de l'héritage soumet les entreprises familiales¹⁶.

3.2. Une prégnance accrue des valeurs familiales ?

Ces explications ont certainement leur part de vérité mais laissent néanmoins le lecteur sur sa faim : reste en effet à comprendre pourquoi le lobbying des plus riches a été à ce point couronné de succès contre la fiscalité successorale mais s'est révélé relativement moins efficace dans le cas de l'impôt sur la détention du patrimoine. Il nous semble ici que les économistes peinent à prendre pleinement en compte la dimension existentielle et familiale de l'héritage, que souligne l'adage : « toucher à l'héritage c'est comme toucher à la famille ».

Cette dimension serait à la base de l'impopularité des droits de succession. Ces derniers frapperaient une épargne noble, accu-

16. Stiglitz (2012) rappelle pourtant qu'en 2009, aux États-Unis, 1,6 % seulement des entreprises agricoles ont dû payer l'impôt successoral, et que 1,3 % seulement des successions imposables étaient des PME ou des fermes. Depuis, les exemptions ont encore augmentées.

mulée pour ses enfants, chair de sa chair, et constitueraient une « taxe sur la vertu » (*virtue tax*). Ils s'apparenteraient à une « taxe sur la mort » (*death tax*), source d'une double peine : le paiement d'un impôt au moment de la perte d'un proche. Ils constitueraient une machine à « hacher les héritages », surtout dans le cas de la maison (ou logement) de famille à laquelle on est attachée affectivement et symboliquement, ou encore de l'entreprise familiale. Enfin, rappelons-le, ils peuvent apparaître, dans un cadre dynastique, comme une double imposition puisque les parents ont déjà été taxés sur leur épargne... et sur l'ISF; et ils désavantageraient les familles qui n'ont pas pu ou su organiser à l'avance la succession pour de multiples raisons (conflits familiaux, mort prématurée, etc.).

Ces arguments de morale familiale ne sont pas nouveaux, mais ils seraient davantage prégnants aujourd'hui, expliquant ainsi l'impopularité croissante des droits de succession. La famille serait devenue de plus en plus une *valeur refuge* et d'investissement contre les avatars et les aléas (chômage, crises, insécurité) de marchés de plus en plus globalisés, mais aussi contre un désengagement redouté de l'État-providence, alors que la filière scolaire ne paie plus, que l'ascenseur social est grippé, et que l'âge d'or qu'ont connu les parents semble révolu : la taxation de l'héritage serait alors considérée comme une menace supplémentaire.

Cette hypothèse d'un changement socioculturel affectant la famille s'inscrit dans la ligne du sociologue allemand Beckert (2008 et 2012). Elle mériterait cependant de plus amples confirmations, ne permettant notamment pas de comprendre pourquoi un pays aussi peu « pro-famille » que la Suède a, aussi bien que l'Italie, supprimé les droits de succession¹⁷.

L'apport d'autres sciences sociales s'avérerait ici indispensable. Ainsi, dans une perspective historique, il faut rappeler que la question de l'héritage a joué un rôle central au 19^e siècle chez des penseurs aussi différents que Tocqueville, Mill, ou Durkheim (voir Beckert, 2012), et fut même l'objet d'une controverse importante entre les partisans de Marx et de Bakounine lors de la Première

17. En Suède, le débat actuel concerne maintenant les limites à la liberté de tester qui subsistent en dépit de la suppression des droits de succession : ce qui est transmis n'est plus imposé mais, malgré tout, les possibilités de léguer ses biens à quelqu'un d'autre que ses enfants restent réduites.

Internationale Socialiste de 1869 (Arrondel et Masson, 2013b). Aux États-Unis, selon Beckert, la taxation de l'héritage fut très prisée dans les années 1920 ou 1930, et restera relativement populaire jusqu'à la fin des années 1960. La situation présente n'est pas forcément irrémédiable ni même durable.

3.3. Proposer de nouvelles formes d'imposition sur les transmissions ?

Quoi qu'il en soit, ce rejet actuel de l'impôt successoral « standard » milite pour l'introduction de formes *rénovées* de la taxation des transmissions patrimoniales, qui seraient susceptibles d'échapper à une telle impopularité, liée notamment aux valeurs familiales. La littérature a proposé plusieurs tentatives dans cette voie.

3.3.1. Taxer les transmissions différemment selon leur origine

Un des arguments les plus courants contre la taxation des héritages (de type *virtue tax*) est bien résumé par le candidat Sarkozy en 2007 : « Je veux que 95 % des Français soient exonérés des droits de succession. Quand on a travaillé toute sa vie et qu'on a créé un patrimoine, on doit pouvoir le laisser en franchise d'impôt à ses enfants ».

La réponse naturelle à cette objection est de taxer les biens transmis qui ont été hérités beaucoup plus que ceux accumulés en propre. Elle permet de réconcilier les valeurs familiales exprimées dans la citation précédente avec les impératifs de justice sociale qui encouragent le mérite, le talent ou l'effort plutôt que la rente tirée de l'héritage. Elle établit un compromis entre l'incitation à l'épargne « vertueuse » (pour les enfants) et le respect de l'inégalité des chances en évitant que la fortune cascade de génération en génération et favorise la formation de dynasties de rentiers¹⁸.

Une telle décomposition, entre fortune héritée et épargne constituée en propre, est cependant impossible à effectuer au niveau individuel, surtout à fin de taxation, en raison des interactions complexes et idiosyncratiques entre ces deux composantes durant tout le cycle de vie de l'épargnant (voir aussi annexe A2).

18. Cette proposition, qui se trouve à l'origine chez Rignano (1901), a été reprise par Nozick (1989).

3.3.2. L'héritage imposé comme un revenu supplémentaire pour son bénéficiaire

Une autre solution, qui a le mérite de la cohérence, consiste à ignorer la dimension familiale de l'héritage, qu'il s'agisse de l'incitation à épargner des parents, des problèmes de double taxation, ou *a contrario* du fait que l'héritage constitue un vecteur privilégié de la reproduction intergénérationnelle des inégalités et des positions sociales. Proposée par Meade (1964) et reprise par Rawls (2001), elle considère les réceptions patrimoniales comme une ressource supplémentaire soumise à l'impôt – progressif – sur le revenu des bénéficiaires (quitte à permettre un lissage intertemporel du paiement de cette surtaxe).

D'un autre côté, le parent jouit d'une complète liberté de tester, pouvant transmettre ce qu'il veut à qui il veut. S'il désire éviter l'impôt pour les bénéficiaires, il a donc intérêt à multiplier le nombre de ces derniers et à favoriser ceux qui ont les ressources propres les plus modestes. D'où le nom de *social inheritance* attribué à ce dispositif fiscal qui voudrait réduire sensiblement l'inégalité des chances.

Ce dispositif qui peut générer des recettes considérables aurait l'avantage, en compensation, de permettre de moins taxer la détention du patrimoine, notamment la fortune accumulée en propre résultant du mérite ou de l'effort. Il ne semble pas avoir connu d'application du fait sans doute de son caractère antifamilial ou plutôt a-familial trop radical.

3.3.3. Taxer les plus-values au moment du décès (ou de la transmission du vivant)

La taxation des plus-values (non réalisées) au moment de la transmission permet d'écarter les objections liées à la double taxation. Elle empêcherait les stratégies « d'effacement des plus-values » (immobilières, professionnelles ou financières) par la donation, stratégies qui se multiplient notamment en France du fait d'un délai d'exonération des plus-values allongé à 30 ans. Elle éviterait aussi, en cas de moins-values, les phénomènes de « double peine » (taxation et perte de valeur du bien). Normalement, seules les plus-values en termes réels, compte tenu de l'inflation, seraient concernées et la taxation dépendrait de la durée de détention. Enfin, pour éviter les problèmes de liquidité, le

paiement de l'impôt pourrait être différé jusqu'à la date de la vente du bien transmis.

Un dispositif de ce genre est actuellement en vigueur au Canada, avec des recettes bien supérieures à celles de l'impôt successoral qui a été supprimé en 1972. Un point clef est cependant que les deux impôts ne sont pas exclusifs : ils peuvent coexister et remplissent de fait des objectifs différents (Boadway *et al.*, 2010).

3.3.4. Le dispositif *Taxfinh* : deux volets indissociables

Le dispositif fiscal que nous proposons comporte deux composantes étroitement liées qui le différencient clairement d'un impôt successoral classique. La première consiste en une taxation sensiblement plus lourde des seuls héritages familiaux à l'exception des legs caritatifs et des transferts *inter-vivos* : l'avantage relatif accordé aux donations ne provient pas d'un allègement de leur fiscalité comme dans la plupart des expériences historiques, mais d'un alourdissement de celle des transferts *post-mortem*. La seconde composante propose de multiplier et faciliter les moyens légaux d'échapper à cette surtaxe en encourageant à la donation ou à la consommation sur les vieux jours de son patrimoine.

Ces deux composantes seront précisées plus loin (§ 5.1). Mais remarquons déjà que le dispositif répond à certaines objections soulevées contre l'impôt successoral standard. Il taxe moins les donations, plus souvent altruistes, que les héritages (*virtue tax*). Il incite à préparer sa succession suffisamment à l'avance, impactant les ménages bien avant la fin de leur cycle de vie et réduisant d'autant les inégalités horizontales. La désincitation à l'héritage diminue la portée des arguments du type « taxe sur la mort » (*death tax*). Plus généralement, le dispositif *Taxfinh* n'est pas un impôt antifamilial puisqu'il laisse les familles décider par elles-mêmes si elles veulent se donner les moyens d'éviter la surtaxe successorale.

4. Motivation de l'approche *Taxfinh* : diagnostic patrimonial et objectifs

Mais ces arguments ne constituent pas la justification principale d'un montage aussi inédit, justification qui provient d'abord du diagnostic sombre porté sur la situation patrimoniale actuelle de pays comme la France. En bref, cette situation, clairement dommageable, offrirait des arguments nouveaux et puissants en faveur d'un dispositif original de taxation des héritages qui fournirait les incitations appropriées tout en veillant à ne pas heurter de plein fouet la morale et les valeurs familiales (Arrondel et Masson, 2011 et 2012).

4.1. Diagnostic : une situation patrimoniale française inédite, clairement sous-optimale

La situation patrimoniale française actuelle peut être caractérisée par cinq éléments que l'on retrouve sans doute, au moins en partie, dans d'autres pays de la zone euro :

(1) On hérite de plus en plus tard, en pleine propriété, du patrimoine des parents

L'allongement sans précédent de l'espérance de vie, combiné à un renforcement des droits du conjoint survivant, fait que l'on hérite aujourd'hui en pleine propriété du patrimoine familial le plus souvent à la mort du second parent, à près de 60 ans en moyenne – quand les jeux sont déjà faits pour soi et que l'on en a le moins besoin¹⁹. Pendant les Trente Glorieuses encore, l'âge moyen de l'héritage ne dépassait pas 40 ans²⁰.

(2) Le flux annuel des transmissions a augmenté beaucoup plus vite que la croissance économique depuis 1980

Nous reprenons le diagnostic de Piketty pour la France : le flux annuel des transmissions a vu son pourcentage par rapport au PIB doubler sur les trente dernières années pour atteindre maintenant plus de 10 %. Ces transmissions, qui ont même augmenté plus vite

19. L'effet en sens contraire de l'augmentation de la différence d'âge intergénérationnelle (on fait les enfants plus tard) n'a eu qu'un rôle compensateur limité.

20. Si Piketty (2013, p. 620) reconnaît cet effet de l'allongement de l'espérance de vie sur la transmission du patrimoine, il ne lui accorde, contrairement à nous, qu'une importance limitée – les héritages arriveraient plus tard mais seraient plus élevés : « en tout état de cause, il s'agit davantage d'une différence de degré que de la rupture civilisationnelle parfois imaginée ».

que le patrimoine (voir annexe A2), sont en outre caractérisées par une inégalité forte et croissante, notamment entre héritiers et non-héritiers, ou entre les trois quarts d'aînés propriétaires et les autres : elles constituent donc une *assiette fiscale idéale*.

Ajoutons qu'au cours de la même période, le flux des transferts sociaux aux 60 ans et plus (retraite, santé, dépendance) a vu également son pourcentage presque doubler pour atteindre 20 % du PIB aujourd'hui : le circuit « ricardien » des transferts intergénérationnels publics (ascendants) et privés (descendants) s'est donc considérablement renforcé.

(3) *Les donations ont connu une hausse historique : elles apparaissent concentrées chez les riches, sensibles à l'impôt, et utiles à leurs bénéficiaires dans leurs projets patrimoniaux*

Au sein des transmissions, les donations (déclarées) ont vu leur part augmenter notamment à partir des années 1990, pour partie en raison des allègements fiscaux dont elles ont bénéficié – exonération des droits de succession pour les donations de plus de 10 ans en 1992, élargissement de certains droits aux petits-enfants en 1996, etc. : les parents s'avèrent sensibles, dans certaines limites, aux avantages fiscaux accordés aux donations relativement aux héritages²¹. Hors le milieu agricole, la donation demeure certes une pratique de *riches*, le lot des familles aisées, mais s'avère néanmoins « socialement utile ». Reçue suffisamment tôt, elle lève en effet les contraintes de liquidité que subissent les enfants bénéficiaires et « booste » leurs projets patrimoniaux, qu'il s'agisse de l'accession à la propriété ou de la création d'une entreprise – ou de la reprise d'une entreprise autre que celle des parents : la probabilité de devenir entrepreneur est ainsi multipliée par 1,5 pour les donataires (et plus encore s'ils ont moins de 35 ans), mais ne dépend pas du fait d'avoir été aidé financièrement par les parents ou d'avoir hérité²².

21. Arrondel et Lafferrère (2001) montrent ainsi que les ménages français qui possèdent un patrimoine dont la transmission par succession est taxable ont une probabilité deux fois plus élevée d'effectuer une donation que ceux dont le patrimoine est comparable mais non taxable (le caractère taxable ou non dépend du montant de la transmission mais aussi de sa composition, du statut matrimonial, et surtout du nombre d'enfants).

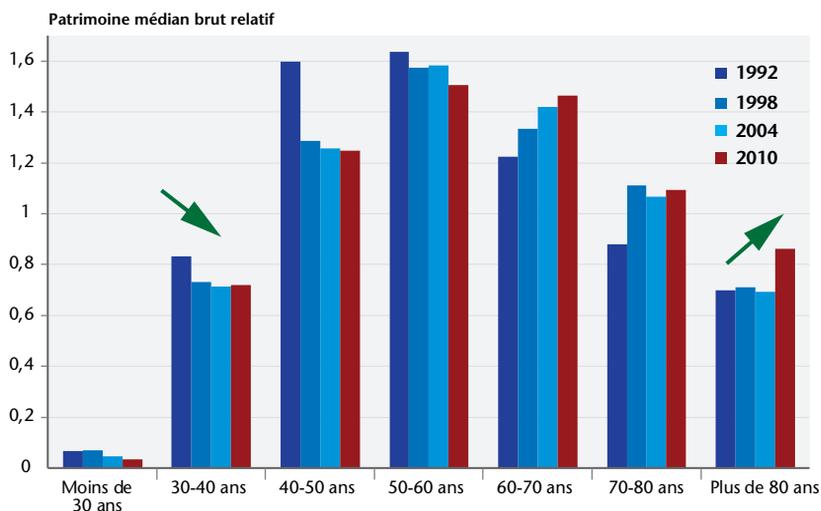
22. Voir Arrondel *et al.* (2014) sur les données de l'enquête Patrimoine 2010 de l'Insee. Cet article rappelle également que l'effet dit « Carnegie » que l'on observe sur données américaines par exemple – l'héritage reçu diminue l'offre de travail des bénéficiaires (Holtz-Eaking *et al.*, 1993) – ne semble pas présent dans le cas français ; et il serait encore plus faible pour une donation reçue, dont l'affectation se fait sous l'œil des parents.

(4) Une concentration (trop) forte et croissante du patrimoine aux mains des plus âgés

En dépit de cette diffusion accrue des donations, les enquêtes « Patrimoine » de l'Insee révèlent une concentration de plus en plus forte du patrimoine aux mains des plus âgés depuis au moins une vingtaine d'années : que l'on considère la moyenne ou la médiane du patrimoine brut, net ou financier, ou le taux de propriétaires de leur logement, la position *relative* des plus de 60 ans s'améliore sensiblement d'une enquête à la suivante par rapport à celle des moins de 40 ans (Arrondel et Masson, 2013a). À titre d'exemple, le graphique 3 reproduit les écarts relatifs selon l'âge du patrimoine brut médian entre 1992 et 2010 (la valeur 1 correspond à chaque date à la médiane globale sur l'ensemble de la population) : les 60 ans ou plus ont vu leur position relative s'améliorer sur les vingt dernières années.

Ce déséquilibre patrimonial entre les âges a en outre tendance à « s'auto-reproduire » dans la mesure où l'on hérite déjà âgé, à 60 ans ou presque. Si l'on veut le résorber, il faut donc, par des mesures ou incitations appropriées, *augmenter la mobilité du patrimoine descendante*, vers les jeunes générations.

Figure 3. Patrimoine brut médian relatif selon l'âge depuis 20 ans



Source : Enquête Insee Actifs Financiers 1992 et Patrimoine 1998, 2004 et 2010.

(5) Une « *crispation* » patrimoniale des seniors français

En dépit d'une protection sociale plutôt généreuse, on observe une certaine crispation patrimoniale des seniors français qui « sur-épargnent » pour leurs vieux jours (en raison de la hausse de l'espérance de vie, du risque de dépendance, de l'incertitude entourant l'avenir de l'État providence, etc.), quitte à laisser ce qu'ils n'auront pas consommé eux-mêmes à leurs enfants... quand ces derniers auront donc près de 60 ans et en auront le moins besoin.

Le motif de transmission est souvent présent mais il ne vient qu'en second, après la précaution de long terme et la consommation des vieux jours : outre le logement, l'épargne est rarement pré-affectée (rente viagère, assurance dépendance) mais plutôt investie dans des quasi-liquidités (livret A) ou des produits d'épargne longue (contrats d'épargne assurance) à fonctions potentielles multiples, incluant la précaution à long terme, la retraite et le risque de longévité, et la transmission. Elle correspond le plus souvent à une réserve de valeur peu risquée, à un patrimoine « dormant ».

Poids accru d'un héritage reçu de plus en plus tard, suraccumulation et crispation patrimoniale des seniors, jeunes actifs de plus en plus freinés dans leurs projets d'accumulation : la situation patrimoniale française apparaît totalement inadéquate, tant pour les parents que pour leurs enfants adultes. Cette situation est mauvaise pour l'économie, constituant un frein à l'innovation et à l'investissement : le patrimoine concentré dans les mains des plus âgés constitue trop souvent une masse « inerte » qui se régénère en permanence et tend à renforcer les inégalités entre héritiers et non-héritiers. Et cela dans une conjoncture délicate où il faudrait relancer en général la consommation ; disposer d'une demande importante pour financer la *silver economy* ; orienter l'épargne vers les investissements productifs longs et risqués requis pour doper une croissance économique en berne ; et aider les générations plus jeunes dont les besoins professionnels, familiaux ou immobiliers se heurtent à de fortes contraintes de liquidité et à un prix du logement élevé.

Par parenthèse, bien que les données disponibles ne permettent pas de trancher en toute certitude, il semble vraisemblable que les traits néfastes de la situation patrimoniale française se retrouvent à peu près dans certains pays au moins de la zone euro. Le constat (1) sera vérifié dans les pays où les droits du conjoint survivant sont élevés. Les constats (2) et (3) requièrent des statistiques successorales

relativement riches qui existent rarement (cf. Piketty, 2013, p. 676-683). Pour les constats (4) et (5), on dispose en revanche dans la zone euro des statistiques agrégées des comptabilités nationales et des données individuelles de l'enquête *Household Finance and Consumption Survey* réalisées par les banques centrales des différents pays. Le premier enseignement que l'on peut tirer de ces sources nouvelles est qu'en matière patrimoniale la France occupe une position tout à fait *moyenne* au sein de cette zone (Arrondel et Masson, 2014) : en particulier, les distributions du patrimoine selon l'âge sont proches de celles obtenues pour l'ensemble des ménages de la zone euro.

4.2. Objectif : changer le rapport à la propriété (ne pas être le plus riche du cimetière)

Les objectifs poursuivis en priorité par l'approche *Taxfinh* diffèrent assez sensiblement de ceux de Piketty ou d'Aghion. L'intuition de base est qu'il faut commencer par remédier à la situation patrimoniale décrite ci-dessus avant même de rénover la protection sociale et le fonctionnement du marché du travail. Mais ceci suppose de remonter plus en amont, jusqu'à interroger les rapports à la propriété.

(1) Changer le rapport à la propriété tant des ménages sur le cycle de vie que des familles au plan intergénérationnel

Il faut sans doute lever ici un tabou : la visée patrimoniale des agents ne doit pas être de devenir les plus riches du cimetière. Pour reprendre la phrase bien connue de Durkheim (1900), « la propriété individuelle commence et finit avec l'individu ». Face aux difficultés actuelles, il faut veiller à ce que la famille patrimoniale ne devienne pas trop, à travers l'héritage, une valeur refuge contre les aléas des marchés, le retrait redouté de l'État-providence et l'avenir bouché des enfants.

Il s'agit de changer le rapport à la propriété par une législation, une fiscalité et une offre de produits d'épargne qui fournissent les « bonnes incitations » pour que les seniors évitent de transmettre trop tard leurs biens, après leur mort, ou de se « crispier » sur leurs avoirs. En même temps, les réformes proposées dans les domaines indiqués doivent veiller à ne pas hypothéquer les nouvelles créations de richesse (sans préjuger de leur légitimité ou de leur utilité), mais aussi à contenir les effets pervers de la compétition fiscale internationale.

(2) Débloquent une situation patrimoniale défavorable

Tout remède à la situation patrimoniale actuelle se heurte à une *contradiction* nouvelle. Notre diagnostic (2) invite à considérer le flux annuel des transmissions patrimoniales comme une assiette fiscale idéale et donc à augmenter leur imposition tous azimuts – ce qui est sans doute utopique. Le diagnostic (4) conduit à augmenter ou accélérer la circulation du patrimoine vers les jeunes générations, et donc à favoriser les donations cette fois par une moindre taxation, alors qu'il s'agit d'un bien de luxe (diagnostic 3).

(3) Il ne s'agit pas simplement de « prendre aux (seuls) riches »

La cible visée par le nouveau dispositif fiscal, législatif et financier concerne les détenteurs de patrimoine, soit les classes moyennes supérieures et aisées – 10 à 20 % de la population qui détiennent entre les deux tiers et les trois quarts du patrimoine global. Celle-ci est assez large pour espérer changer les « normes » de comportement patrimonial tant en ce qui concerne l'acquisition du logement, la famille et l'avenir des enfants, la protection des vieux jours, que les pratiques de transmission ou la création d'entreprise. Les parents doivent pouvoir aider financièrement leurs enfants mais aussi garder la possibilité de mobiliser leur patrimoine en cas de coup dur et disposer de retraites assurées pour des vieux jours devenus plus nombreux.

Il faut enfin garder en mémoire les leçons du débat actuel sur la fiscalité du patrimoine et l'absence de consensus qui s'en dégage. Ce débat accorde peu de place à la fiscalité de l'héritage. Notre ambition est au contraire d'accorder un poids décisif à cette dernière mais en se situant autrement en amont du débat actuel : hors la priorité accordée à la taxation des transmissions, le dispositif que nous proposons laisse en suspens nombre d'arbitrages (sur le *tax mix*, le volume ou les priorités de l'État social, etc.) sur lesquels s'opposent souvent les programmes de Piketty et d'Aghion et sur lesquels nous reviendrons dans la conclusion.

4.3. Les avatars des réformes récentes des droits de transmission en France

Pour remédier à la situation patrimoniale que nous avons décrite, on pourrait penser alléger la taxation des donations familiales, sachant que les seniors réagiront favorablement à cet

avantage fiscal : la mesure augmenterait la mobilité du patrimoine vers les jeunes générations qui en tireraient profit dans leurs investissements immobiliers ou professionnels (*cf. supra*). C'est ce qu'a fait en 2007 la loi « TEPA » : triplement du seuil d'exemption (par parent et par enfant) de 50 000 euros à 150 000 euros (indexés) pour tout transfert, taux marginal supérieur d'imposition ramené de 45 % à 40 %, mais aussi raccourcissement de 10 ans à 6 ans du délai au bout duquel les donations ne sont plus rapportées aux successions. La citation suivante du candidat Sarkozy en 2007 résume l'esprit de la réforme : « La vie est mal faite : quand on est plus âgé, on a moins de besoins et plus de revenus [et de biens]. Quand on est jeune, on a beaucoup de besoins et peu de revenus. Je crois à la mobilité du capital, du patrimoine. Le problème de la France, c'est qu'on hérite trop tard ».

On peut reprocher à cette mesure trois inconvénients majeurs. Tout d'abord, elle a surtout généré des effets d'aubaine : cette logique d'incitation fiscale à la donation menée depuis une vingtaine d'années paraît à bout de souffle. Elle est en outre clairement inégalitaire, puisque la donation est une pratique de ménages aisés. Enfin, elle conduit à terme à une diminution des recettes fiscales, particulièrement dommageable dans le contexte actuel.

Le gouvernement Sarkozy a d'ailleurs été lui-même sensible à ces inconvénients (notamment au dernier) puisqu'il est largement revenu sur la mesure en juillet 2011, mais presque en catimini : le taux marginal supérieur d'imposition a été ramené à 45 % et les avantages fiscaux accordés à la donation ont été rognés : suppression de l'abattement sur les donations faites avant 70 ans, rallongement à 10 ans du délai de non rapport à la succession.

Sans doute sensible au caractère de bien de luxe de la donation, le gouvernement Hollande n'a fait que renforcer ce retournement en août 2012 : seuil d'exemption pour tout transfert ramené à 100 000 euros (non indexés), et surtout augmentation à 15 ans du délai de non rapport des donations aux successions. Il est à craindre que la diminution de l'assiette liée à la baisse consécutive des donations réduise finalement les recettes fiscales en dépit du durcissement du barème... Les notaires se plaignent en tout cas de la chute brutale du nombre de donations qu'ils ont à traiter depuis deux ans : les clients ne viennent plus ou ressortent déçus de l'entretien avec leur notaire en renonçant à leur projet de donation...

5. Le dispositif *Taxfinh* (en France) : architecture, philosophie, impact

Clairement, les réformes récentes ne vont pas dans la bonne direction. Un remède approprié à la situation patrimoniale néfaste de notre pays devrait à la fois : offrir les bonnes incitations, qui conduisent notamment à une hausse des donations ; réduire les inégalités de fortune inter- mais aussi intra-générationnelles ; générer un supplément de recettes fiscales – et cela sans trop heurter la morale et les valeurs familiales.

5.1. Les deux volets du dispositif présentés plus en détail

5.1.1. Une taxation plus lourde et progressive des héritages familiaux

L'augmentation du barème fiscal ne concernerait que les legs *post-mortem* familiaux, à destination des enfants (ou des proches), et donc à l'exclusion des legs caritatifs comme des transferts effectués du vivant. Elle se traduirait par des taux marginaux élevés dans les tranches supérieures (jusqu'à 70 ou 80 %), justifiés par les moyens offerts par ailleurs pour éviter de laisser des héritages trop importants. Les seuils d'exemption pourraient être un peu diminués pour pouvoir taxer les plus-values latentes (non réalisées), notamment sur l'immobilier²³. Le caractère progressif de la taxation devrait cependant permettre de ne toucher potentiellement que les 10 à 20 % des familles les plus aisées, les autres n'ayant pas les moyens d'effectuer des donations conséquentes.

L'imposition des donations familiales ne serait pas *a priori* allégée : le barème pourrait même être un peu durci, mais le délai de rapport des donations à l'héritage devrait être réduit, en revenant à 10 ans par exemple. Quoi qu'il en soit, l'incitation à donner de son vivant ne viendrait plus d'une incitation fiscale à la donation mais d'une *désincitation à l'héritage* ; elle devrait en être d'autant plus efficace. La mesure est sans précédent, mais constitue la réponse à un phénomène inédit : le recul considérable de l'âge auquel on hérite.

23. Pour un propriétaire dont le logement a pris de la valeur mais qui n'entend pas déménager, il est sans doute préférable que l'impôt intervienne lors de son décès plutôt qu'au cours de son existence (par une taxation du loyer imputé ou une revalorisation de la taxe foncière).

Les dons ou legs caritatifs ainsi que le patrimoine professionnel doivent par ailleurs faire l'objet d'un traitement particulier qui suppose l'introduction d'une certaine *liberté de tester*. Si l'on veut éviter la révolution dans notre pays et ne pas trop heurter les valeurs familiales, cette dernière sera étroitement encadrée :

- Tout d'abord, cette liberté de tester ne s'exercera que hors de la famille : le patrimoine « domestique », destiné aux enfants (ou petits-enfants), devra constituer une part minimale de la succession, fonction de la taille de cette dernière, et sera régi par les règles en vigueur aujourd'hui (réserve, quotité disponible).
- Ensuite, les dons ou legs caritatifs seront avantagés fiscalement et bénéficieront d'une certaine liberté de tester, mais leur destination sera contrôlée : ils devront concerner des œuvres ou des fondations dont le caractère d'utilité sociale pourra être vérifié. Dans ce cadre, les dons, effectués du vivant, seront le moins taxés, à la limite pas du tout.
- Enfin, l'entreprise familiale pourrait bénéficier d'un régime particulier, à condition, selon la logique du dispositif *Taxfinh*, d'être transmise en donation et suffisamment tôt : la liberté de tester pourrait permettre de choisir, lorsque les enfants ne font pas l'affaire, un successeur plus motivé et/ou plus compétent.

5.1.2. Multiplier et faciliter les moyens (légaux) d'échapper à la surtaxe successorale

À l'instar de la donation familiale, ces moyens renforcés offerts pour échapper à la surtaxe des héritages auront l'avantage d'orienter les comportements dans le sens souhaité par rapport à la situation patrimoniale actuelle : ils correspondent à de « bonnes incitations ». Ils permettent de diminuer le patrimoine légué *post-mortem* de deux manières différentes :

- soit en encourageant le *droit de donner*, qu'il s'agisse de la donation familiale ou des dons (ou legs) caritatifs : nous avons vu plus haut dans quelles conditions ;
- soit en facilitant le *droit de consommer* son patrimoine sur une durée de retraite plus longue, ce qui suppose de rendre ce patrimoine plus liquide ou plus aisément mobilisable en cas de besoin.

Le renforcement du droit de consommer son patrimoine sur les vieux jours – qui permet notamment de ne pas se retrouver démuné, en cas d'imprévu, après avoir effectué une donation à ses enfants – passe par une amélioration sensible de l'offre d'actifs financiers adaptés. En l'occurrence, il s'agit surtout de permettre une diffusion beaucoup plus large de certains produits viagers, aujourd'hui peu prisés, mais que la surtaxe des héritages rendrait plus attractifs. Sans entrer dans les détails, les produits les plus intéressants sont les suivants²⁴.

La *rente viagère immédiate* consiste à convertir un patrimoine financier en revenus réguliers qui procurent un supplément de ressources pour la consommation des vieux jours. La désaffectation dont pâtit la rente est imputable en partie à une offre de produits mal ciblés, peu rentables et difficiles d'accès, ainsi qu'à une taxation et une législation peu favorables.

L'*assurance dépendance* doit être acquise suffisamment tôt pour éviter des versements prohibitifs. Elle permet, en cas de dépendance lourde, de ne pas se retrouver à la charge des enfants... après une transmission précoce de son patrimoine. Elle est aujourd'hui assez peu diffusée et surtout sous forme de contrats collectifs d'entreprise²⁵.

Les deux autres produits viagers visent à rendre liquide le patrimoine immobilier (près des trois quarts des plus de 60 ans sont propriétaires de leur logement en France).

La *vente en viager* au cours de la retraite permet de disposer d'un capital (« bouquet ») et/ou de rentes tout en restant chez soi jusqu'à son décès ou le départ en institution : le vendeur perd la nue-propriété mais garde l'usufruit. C'est un produit d'assurance-vie, soumis à la mutualisation des risques de survie : plus le vendeur vit longtemps, plus il gagne. Le viager standard, où l'acheteur est un particulier, est peu diffusé (5 000 à 8 000 ventes par an) et pâtit, à bon droit, d'une mauvaise réputation. Des tentatives récentes proposent un viager dit « mutualisé », beaucoup mieux adapté, où l'acheteur est

24. Voir Masson (2015b) et les références dans cet article.

25. Un des enjeux actuels consiste à savoir s'il faut ou non rendre l'assurance dépendance obligatoire – ou quasi-obligatoire par les mutuelles ou les garanties secondaires des contrats d'assurance-vie –, et si oui, qui doit la prendre en charge : l'État, les collectivités locales, les organismes de complémentaire santé, les assurances individuelles privées, etc.

un institutionnel soumis à certaines règles et même à des impératifs sociaux, et qui peut opérer une double mutualisation, sur le risque de survie et la valeur du logement au décès de l'assuré. Pour être rentable, la vente ne doit pas intervenir trop tôt à la retraite : ce produit conviendrait d'abord au senior fragilisé, confronté aux coûts du maintien à domicile et aux risques sur sa santé.

La contraction d'un *prêt viager hypothécaire – reverse mortgage* dans les pays anglo-saxons – permet d'emprunter à la retraite sur son logement en recevant un capital gagé sur la valeur du bien (et parfois des rentes). Au décès, la succession est amputée de la dette accumulée. C'est un prêt : plus on vit longtemps, et plus la dette augmente, et plus l'héritage des enfants est réduit. En France, seul le Crédit Foncier propose ce produit (depuis 2006) et le stock n'est que de 6 000 prêts viagers pour un taux d'intérêt élevé de 8 %, qui s'explique par la nécessité pour la banque de se couvrir contre le risque que la dette accumulée dépasse la valeur du logement lors de la succession. Le prêt viager standard n'est donc pas à encourager. Le *prêt viager dépendance* constituerait en revanche un bon produit et un substitut bienvenu à l'assurance dépendance : il ne serait accordé qu'en cas de dépendance dûment constatée : dans ce cas, l'espérance de vie serait beaucoup plus courte et mieux contrôlée, et le professionnel pourrait proposer des taux beaucoup plus bas, de l'ordre de 4 %²⁶.

Le développement de ces produits viagers, certes complexes, est un élément majeur du programme *Taxfinh*. Actuellement, il s'agit plutôt de marchés de niche qui sont mal connus et mal régulés. La taxation accrue des héritages pourrait leur donner un coup de fouet. Mais l'intervention de l'État et du législateur demeure indispensable pour structurer et organiser ces marchés et réglementer une offre professionnelle qui a trop tendance à majorer les probabilités de survie ou le risque de dépendance.

5.2. Subtilités, philosophie et performance du dispositif *Taxfinh*

La période transitoire de mise en place du programme *Taxfinh* se heurte cependant à une difficulté de taille. Même si le délai de rapport des donations à l'héritage est réduit de 15 à 10 ans, par

26. La décision (douloureuse) d'emprunter serait prise par (un conseil de) la famille et l'octroi du prêt devrait suivre rapidement ; en outre, le prêt serait réversible, les enfants ayant la possibilité de rembourser la dette contractée à la mort du parent.

exemple, il est essentiel que les familles puissent *se préparer suffisamment à l'avance* pour éviter des droits de succession accrus. Ce n'est pas possible à 90 ans.

La montée en charge du dispositif doit donc se faire progressivement (sur 10 ans, par exemple) pour ne pas pénaliser de manière injuste les ménages très âgés. Par contre, la « menace » doit être crédible et empêcher que les seniors plus jeunes tablent sur une remise en cause de la mesure par des gouvernements ultérieurs : si tel est bien le cas, ces seniors plus jeunes, incluant les premiers baby-boomers, seront impactés par le dispositif dès son lancement et pourront réagir en conséquence. On voit le caractère « libéral » de la réforme proposée : dûment avertis et informés de sa mise en place, les individus sont censés être responsables et prévoyants et envisager dès maintenant les conséquences de leur disparition ; s'ils laissent un gros héritage qui sera fortement taxé, ils n'auront qu'à s'en prendre à eux-mêmes.

La *philosophie* d'un système *Taxfinh* d'abord dicté par la situation patrimoniale actuelle de notre pays devrait alors apparaître plus clairement : le droit à l'héritage serait quelque peu réduit au profit du droit de donner ou de consommer son patrimoine sur les vieux jours. Compromis entre une inspiration libérale et le respect des choix et des valeurs de la famille, le dispositif ne toucherait que les ménages (relativement) aisés qui ne manifesteraient ni altruisme familial (pas de donation), ni altruisme social (pas de dons ou legs caritatifs), et qui ne prépareraient pas leur succession suffisamment à l'avance (éventuellement en augmentant leur propre consommation ou celle de leurs enfants). Encore une fois, il ne s'agirait pas tant de « prendre aux riches » que d'évaluer l'usage qu'ils font de leur richesse en termes d'utilité sociale en laissant les familles décider par elles-mêmes.

Il faut ici souligner que le dispositif *Taxfinh* apparaît bien supérieur à l'impôt successoral traditionnel, sur quatre points au moins :

- contrairement à un simple impôt sur l'héritage, l'on ne peut reprocher au dispositif d'intervenir *trop tard* pour corriger les inégalités en termes de rendement du patrimoine, puisqu'il incite à faire des choix suffisamment à l'avance pour régler au mieux sa succession ;

- ce dispositif devrait être plus populaire parce que plus équitable : la surtaxe sur les héritages toucherait surtout les ménages aisés « qui le méritent », du fait de leur myopie et/ou de leur égoïsme ;
- la multiplication des moyens offerts pour échapper aux droits de succession devrait diminuer d'autant les effets désincitatifs de *Taxfinh* sur l'accumulation ou l'investissement et le désir de s'expatrier ;
- le programme serait *gagnant*, soit que les familles répondent aux incitations visant à remédier aux défauts de la situation patrimoniale française (suraccumulation aux âges élevés et transmissions patrimoniales trop tardives), soit qu'il génère des recettes fiscales nouvelles, particulièrement bienvenues en ces temps de rigueur budgétaire.

De fait, les effets à attendre du programme *Taxfinh* sont au moins de quatre ordres, dans des proportions largement *inconnues* au départ et qui sont susceptibles de varier considérablement le long de l'échelle des revenus et des patrimoines :

- orienter dès son lancement les comportements de transmission dans le sens voulu, vers une circulation plus rapide du patrimoine vers les jeunes générations ;
- augmenter la consommation aux âges élevés ;
- encourager les dons et legs caritatifs ;
- engranger un supplément de recettes fiscales dont le montant augmentera pendant la période transitoire.

Pour donner ici un ordre de grandeur : un flux annuel de transmissions patrimoniales de l'ordre de 200 milliards d'euros rapporte un peu moins de 10 milliards de recettes, correspondant à un taux moyen effectif d'imposition de 5 % ; le doubler à 10 %, ce qui demeure limité, rapporterait déjà chaque année 10 milliards d'euros supplémentaires.

Au total donc, le dispositif proposé offrirait une réponse adaptée aux défauts de la situation patrimoniale française, puisqu'il limiterait le poids de la richesse héritée, accélérerait la circulation du patrimoine vers les jeunes générations contraintes par la liquidité, réduirait les inégalités sociales et intergénérationnelles, introduirait moult éléments dynamiques dans l'économie, y compris au niveau de la transmission des entreprises familiales... tout en géné-

rant à terme de nouvelles recettes qui relâcheraient au besoin la pression sur les autres impositions du patrimoine ou du capital, trop souvent désincitatives.

Insistons encore sur ce point : le programme *Taxfinh* se justifie *d'abord* par les effets pervers de la situation patrimoniale actuelle, dus notamment à l'allongement de l'espérance de vie. Si, comme naguère, on mourrait vers 70 ans et héritait avant 40 ans, si le poids du patrimoine hérité dans l'accumulation globale et dans l'économie était limité et stable (ou décroissant) – comparable à ce qu'il était dans les années 1950 –, et si les inégalités de patrimoine entre âges et entre individus n'étaient pas plus élevées qu'au cœur des Trente Glorieuses, l'urgence et la nécessité d'imposer un tel programme seraient bien moindres. Et le débat sur la fiscalité du patrimoine s'inscrirait à nouveau dans le cadre des arguments usuels développés à la section 2 : échangés depuis plus de 30 ans, ces arguments en faveur de la taxation des héritages sont certes pertinents mais n'ont pas vraiment emporté l'adhésion.

5.3. Difficultés et objections

Pour finir, mentionnons les difficultés techniques que soulève le programme *Taxfinh* et tentons de répondre aux objections qu'il ne manque pas de soulever :

— au plan sociopolitique, sa mise en place suppose d'afficher une politique fiscale intangible sur 10 ou 15 ans, qui doit être crédible en dépit de l'impopularité actuelle des droits de succession : un effort de pédagogie concernant la philosophie du dispositif, dans la ligne des développements précédents, s'avère ici indispensable ;

— au plan existentiel ou familial, la nécessité de se préparer suffisamment à l'avance pour éviter des droits de succession élevés suppose une projection désagréable et peu naturelle au-delà de sa propre fin et peut créer des tensions familiales ou renforcer ces dernières : la réponse à cette objection est que l'enjeu concerne ici la gestion de leur patrimoine par les familles aisées, non des risques plus dramatiques comme un revenu de retraite trop faible ou le risque de longévité (le fait de se retrouver démuné en cas de longue vie) ;

— le dispositif doit s'efforcer de tenir compte des cas de mort prématurée, par exemple par un contrôle sur l'âge de décès : toute-

fois, ces cas restent assez rares pour les couples, dans la mesure où ils concernent *a priori* la disparition simultanée des deux conjoints ;

— les parents ne courent-ils pas le risque de se retrouver démunis, en cas d'imprévu, après avoir effectué une donation à leurs enfants ? Le caractère progressif de la surtaxe sur les héritages permet néanmoins de conserver un patrimoine suffisant qui peut être mobilisé en cas de nécessité grâce aux nouveaux moyens offerts – cette objection milite par ailleurs pour le maintien de la protection sociale (retraite, santé, dépendance) pour les plus âgés ;

— pourquoi les donations familiales, clairement l'apanage des classes aisées hors le milieu agricole, ne sont-elles pas autant surtaxées que les héritages ? La réponse est qu'une taxation sensible plus lourde de l'ensemble des transmissions est clairement irréalisable et entraînerait une diminution sensible des donations ; en outre, pour ne pas subir le barème fiscal des héritages, ces dernières devraient être *pleines et entières* (et non, par exemple, ne concerner que le transfert de la nue-propriété, les parents gardant l'usufruit du bien) ;

— le logement ou la maison familiale présente une dimension affective ou symbolique particulière (les anglo-saxons parlent d'*endowment effect*) qui pourrait justifier quelques aménagements des droits de succession les concernant ;

— dans le dispositif *Taxfinh*, les problèmes d'inégalité horizontale sont renforcés, puisque les enfants de familles aux moyens comparables pourront connaître des sorts très différents, les uns bénéficiant tôt d'une donation salubre moins taxée, les autres recevant tard un héritage largement amputé : mais on peut penser que l'État n'a pas à assurer les enfants des familles aisées contre l'insouciance ou « l'égoïsme » des parents ou contre des relations familiales peu harmonieuses.

Une dernière objection, relative aux inégalités sociales, peut s'avérer plus gênante. Si, comme le dispositif *Taxfinh* les y encourage, certaines familles aisées multiplient les donations précoces pour éviter la hausse des droits de succession, les écarts de patrimoine au sein de la génération-parent seront certes réduits ; mais les enfants de ces familles risquent d'être encore plus avantagés par rapport aux autres, ce qui renforcera localement l'inégalité des chances au sein de la génération enfant. Mais on ne voit pas pour-

quoi il faudrait limiter cette redistribution intergénérationnelle qui résulte du libre arbitre des parents et s'avère souvent propice à l'investissement et la croissance. En fait, cette objection invite plutôt à un durcissement – limité – du barème fiscal des donations et à une affectation des recettes supplémentaires générées par le programme *Taxfinh* en faveur des jeunes déshérités.

6. Conclusion

Taxer la transmission ou la détention du patrimoine : cette question a joué un rôle clef dans le débat sur la fiscalité du capital mené sur les quarante dernières années, période au cours de laquelle une préférence nationale de plus en plus marquée pour les impôts sur la détention s'est affirmée en France comme ailleurs. Si tous les économistes n'en viennent pas à diagnostiquer la mort prochaine de « l'impôt sur la mort », beaucoup recommandent des impôts sur les revenus ou la détention du capital qui pourrait en même temps servir de substitut à la taxation des héritages. Mais en ces temps d'économie globalisée et de concurrence fiscale accrue entre les pays, ces impôts gagneraient à être instaurés au moins au niveau de l'Europe comme le suggère Thomas Piketty.

En outre, le dessin et la forme de ces impôts pris du vivant sur le capital des agents laissent nombre de questions pendantes : quel niveau global et quel degré de progressivité des prélèvements ? Faut-il taxer plutôt les flux que les stocks ou les transactions ? L'impôt annuel sur la richesse vise-t-il d'abord à apporter une meilleure connaissance de cette dernière ou à taxer les bénéficiaires associés à la possession d'une fortune élevée qui n'apparaissent pas dans les revenus du capital ? Faut-il taxer plutôt le patrimoine brut ou le patrimoine net, tous les actifs sans distinction, ou certains (biens immobiliers) plus que d'autres ? Comment traiter les plus-values latentes, ou encore les moins-values ? Quel partage entre les impôts sur le patrimoine des ménages et ceux sur le capital des entreprises ? Quels liens entre les impôts sur le capital et les autres impôts sur le revenu ou la consommation ? etc.

Le problème concerne l'absence de consensus entre les économistes sur ces différentes questions comme nous l'avons montré dans le cas de Thomas Piketty et Philippe Aghion. Notre propos n'a pas été d'avancer notre propre position mais de revenir aux

origines du débat en proposant *en premier lieu* un retour à l'impôt sur les transmissions, enjeu qui nous paraît, dans une large mesure, « orthogonal » aux questions précédentes. Une hausse générale de l'impôt sur les transmissions apparaît clairement irréaliste aujourd'hui car trop impopulaire et trop opposée aux valeurs familiales. Une forme rénovée s'avère donc indispensable. Le dispositif *Taxfinh* propose d'accroître sensiblement la taxation sur les seuls héritages familiaux mais augmente par ailleurs les moyens d'échapper à cette surtaxe en incitant à la donation ou à la consommation du patrimoine sur les vieux jours. Ce dispositif apparaît bien supérieur à l'impôt successoral standard, s'avérant plus équitable et produisant des effets désincitatifs plus limités. Plutôt que de simplement prendre aux riches, il laisse les familles aisées libres de décider elles-mêmes, en encourageant les réponses socialement utiles. Dans le jargon des économistes, on parlerait de redistribution efficace. J'oserai un oxymore : l'objectif de *Taxfinh* est de promouvoir une *fiscalité libératrice*.

La première justification du dispositif n'est cependant pas là : *Taxfinh* constitue le remède le mieux adapté aux tares de la situation patrimoniale actuelle liées d'abord à l'allongement inédit de l'espérance de vie, et pourrait être mis en place sans trop de dommage dans notre seul pays, en servant ainsi d'exemple. Il s'avérerait plus performant que les impôts sur la détention (ou sur les fruits) du patrimoine ou du capital, dont les effets seront plus lents et limités et qui requièrent une coopération internationale poussée, difficile à instaurer.

Plus fondamentalement, le dispositif *Taxfinh* vise en fait à promouvoir et diffuser de nouveaux rapports à la propriété, concernant tant l'épargne de cycle de vie, les transmissions, que l'*entrepreneurship*. Sur ce point, le magnat de l'acier Andrew Carnegie était bien plus radical, qui déclarait : « un homme qui meurt riche meurt déshonoré » ; *Taxfinh* implique seulement que cet homme verra sa succession fortement imposée.

Évidemment, le fait que notre approche se veut orthogonale au débat actuel sur la fiscalité du patrimoine ou du capital laisse nombre de questions en suspens, au risque de générer des frustrations chez le lecteur, même s'il est *a priori* favorable au dispositif *Taxfinh*. Je distinguerai quatre d'entre elles, dont certaines viennent déjà d'être évoquées.

Tout d'abord, quel traitement fiscal réserver plus précisément aux donations familiales, au-delà d'une réduction du délai de non rapport aux successions (de 15 à 10 ans par exemple) ? Certains prôneront un durcissement significatif du barème fiscal des donations (tant qu'il reste sensiblement inférieur à celui sur les héritages), dans la mesure où les donations sont un bien de luxe, susceptible de renforcer les inégalités des chances ; mais d'autres militeront – contre mon point de vue – pour un allègement de ce barème, censé renforcer une circulation bienvenue du patrimoine vers les jeunes générations, favoriser d'autant la croissance, et faciliter l'adoption du dispositif au plan sociopolitique.

Notre approche reste muette en l'état sur le *tax mix* optimal, ne serait-ce qu'au niveau de la fiscalité globale du patrimoine. Certains affirmeront que le dispositif *Taxfinh* doit s'accompagner d'un renforcement et d'un élargissement de l'ISF : les deux impôts ont en effet des fonctions distinctes et complémentaires (voir annexe A3), mais renforcent de concert l'incitation pour les parents aisés à se débarrasser de patrimoines-rentes trop importants (optique « Piketty »). D'autres y verront au contraire l'opportunité de réduire l'impôt sur les revenus du capital ou le capital, notamment sur les actions et les « jeunes pousses », pour favoriser la diffusion de l'actionnariat, les investissements longs et risqués, les innovations et la croissance (optique « Aghion »).

Un point clef concerne les dépenses sociales à l'égard des plus âgés (retraite, santé, dépendance). Normalement, dans la mesure où il incite les aînés aisés à consommer ou donner leur patrimoine, la logique et le succès même du projet *Taxfinh* supposent à la base d'assurer et renforcer la fiabilité de ces dépenses, ce qui contribuerait à atténuer la « crispation » patrimoniale des seniors et aiderait aussi ces derniers à ménager leurs arrières après donation ou consommation accrue de leurs avoirs. Mais des économistes socio-libéraux pourront toujours voir, dans les possibilités offertes pour rendre liquide (viager mutualisé) ou mobiliser (prêt viager dépendance) le patrimoine aux âges élevés, le moyen de justifier une diminution des retraites élevées ou une augmentation des prélèvements progressifs sur les retraités.

On peut enfin s'interroger (en dépit des déboires rencontrés par les impôts pré-affectés) sur l'usage qui devrait être fait des recettes supplémentaires recueillies par *Taxfinh* : ce n'est pas la même

chose si ces recettes sont affectées au financement de la dépendance ou servent à financer une dotation universelle en capital pour les jeunes, par exemple.

En bref, le programme *Taxfinh* n'est pas un dispositif clos mais autorise plusieurs variantes, parfois assez différentes. Plus largement, si notre approche modifie quelque peu la manière d'aborder le débat récent sur la fiscalité du patrimoine et ses liens avec d'autres impôts, elle ne permet pas à elle seule de le trancher et n'a d'ailleurs pas cette prétention.

Références

- Aghion P., G. Clette et E. Cohen, 2014, *Changer de modèle*, Odile Jacob.
- Allègre G. et X. Timbeau, 2014a, « *Welcome to Nouillorc* : Le capital-logement ne contribue-t-il vraiment pas aux inégalités ? », *Notes de l'OFCE*, 42.
- Allègre G. et X. Timbeau, 2014b, « La critique du capital au XXI^e siècle : à la recherche des fondements macroéconomiques des inégalités », *Document de travail de l'OFCE*, 2014-06.
- Arrondel L., B. Garbinti et A. Masson, 2014, « Inégalités de patrimoine entre générations : Les donations aident-elles les jeunes à s'installer ? », *Économie et Statistique*, 472-473:65-100.
- Arrondel L. et A. Laferrère, 1998, « Succession capitaliste et succession familiale: un modèle économétrique à deux régimes endogènes », *Annales d'Économie et de Statistique*, 51 : 187-208.
- Arrondel L. et A. Laferrère, 2001, « Taxation and Wealth Transmission in France », *Journal of Public Economics*, 79 : 3-33.
- Arrondel L. et A. Masson, 2006, « Altruism, Exchange or Indirect Reciprocity: What Do the Data on Family Transfers Show? », in *Handbook on the Economics of Giving, Reciprocity and Altruism*, J. Mercier-Ythier & S. C. Kolm (eds.), North-Holland, (2): 971-1053.
- Arrondel L. et A. Masson, 2011, « Taxer les héritages pour accroître la mobilité du patrimoine entre générations », *Revue française d'économie*, XXVI : 23-72.
- Arrondel L. et A. Masson, 2012, « Favoring Wealth Intergenerational Mobility by Increasing the Inheritance Tax : Putting the Case for France », in *Inherited Wealth, Justice and Equality*, J. Cunliffe and G. Erreygers (eds.), Routledge Frontiers of Political Economy, 119-140.
- Arrondel L. et A. Masson, 2013a, « Transferts publics et privé entre générations : (2) Comment rendre la société française moins patrimoniale », *Futuribles*, 393 : 31-49.

- Arrondel L. et A. Masson, 2013b, « Taxing More (Large) Family Bequests: Why, When, Where? », *PjSE Working Paper*, juillet.
- Arrondel L. et A. Masson, 2014, « Allocation de l'épargne et investissement de long terme », *Opinions & Débats*, Institut Louis Bachelier, (6) : 6-28 ; version anglaise : « Allocation of Savings and Long-Term Investment », 29-51.
- Atkinson A. et J. Stiglitz, 1976, « The Design of Tax Structure: Direct Versus Indirect Taxation », *Journal of Public Economics*, 6(1-2) : 55-75.
- Beckert J., 2008, *Inherited Wealth*, Princeton University Press, Princeton.
- Beckert J., 2012, « Are We Still Modern? Inheritance Law and the Broken Promise of Enlightenment », in *Inherited Wealth, Justice and Equality*, J. Cunliffe and G. Erreygers (eds.), Routledge Frontiers of Political Economy, 70-80.
- Boadway R., E. Chamberlain et C. Emmerson, 2010, « Taxation of Wealth and Wealth Transfers », in *Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review*, Oxford University Press, Oxford, 737-814.
- Bonnet O, P. H. Bono, G. Chapelle et E. Wasmer, 2014, « Does Housing Capital Contribute to Inequality ? A Comment on Thomas Piketty's Capital in the 21st Century », *Sciences Po Economics Discussion Paper*, 2014-07.
- Brühlhart M. et R. Parchet, 2011, « Alleged Tax Competition: The Mysterious Death of Bequest Taxes in Switzerland », *CEPR Discussion Papers*, 8665.
- Chamley C., 1986, « Optimal Taxation of Capital Income in General Equilibrium with Infinite Lives », *Econometrica*, 54 (3) : 607-622.
- Chaput H., K.-H. Luu Kim, L. Salembier et J. Solard, 2011, « Les inégalités de patrimoine s'accroissent entre 2004 et 2010 », *Insee Première*, 1380.
- Cremer H., 2010, « Taxation of Wealth and Wealth Transfers: Commentary », in *Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review*, Oxford University Press, Oxford, 815-824.
- Cremer H. et P. Pestieau, 2012, « The Economics of Wealth Transfer Taxation », in *Inherited Wealth, Justice and Equality*, J. Cunliffe and G. Erreygers (eds.), Routledge, 154-172.
- Cremer H., P. Pestieau et J. Rochet, 2003, « Capital Income Taxation when Inherited Wealth is not Observable », *Journal of Public Economics*, 87: 2475-2490.
- Durkheim E., 1900, *Leçons de sociologie*, PUF (1950), Paris.
- Jones C., 2015, « Pareto and Piketty: The Macroeconomics of Top Income and Wealth Inequality », *Journal of Economic Perspectives*, 29(1) : 29-46.
- Kopczuk W., 2010, « Economics of Estate Taxation: A Brief Review of Theory and Evidence », *NBER Working Paper*, n° 15741.

- Kopczuk W., 2015, « What Do We Know about the Evolution of Top Wealth Shares in the United States? », *Journal of Economic Perspectives*, 29(1) : 47-66.
- Holtz-Eakin D., D. Joulfaian et H. S. Rosen, 1994, « Sticking It Out: Entrepreneurial Survival and Liquidity Constraints », *Journal of Political Economy*, 102(1) : 53-75
- Lamarche P. et L. Salembier, 2012, « Les déterminants du patrimoine : facteurs personnels et conjoncturels », *Vue d'ensemble*, Insee, 23-41.
- Masson A., 2015a, « Fondement et dynamique de l'État-providence », *Revue française d'économie*, XXIX (4), à paraître.
- Masson A., 2015b, « L'épargnant propriétaire face à ses vieux jours : améliorer l'offre de produits viagers gagés sur le logement », *Revue française d'économie*, à paraître.
- Meade J. E., 1964, *Efficiency, Equality and the Ownership of Property*, George Allen & Unwin, Londres.
- Nozick R., 1989, *The Examined Life*, Simon & Schuster.
- Piketty T., 2011, « On the Long-Run Evolution of Inheritance: France 1820-2050 », *Quarterly Journal of Economics*, 126(3) : 1071-1131.
- Piketty T., 2013, *Le capital au 21^e siècle*, Seuil.
- Piketty T. et E. Saez, 2012, « A Theory of Optimal Capital Taxation », *NBER Working Paper*, 17989.
- Piketty T. et E. Saez, 2013, « A Theory of Optimal Inheritance Taxation », *Econometrica*, 81(5) : 1851-1886.
- Piketty T. et G. Zucman, 2015, « Wealth and Inheritance in the Long Run », in the *Handbook of Income Distribution*, A.B Atkinson & F. Bourguignon (eds.), 2B : 1303-1368.
- Rawls J., 2001, *Justice as Fairness: A Restatement*, Harvard University press, Cambridge.
- Rignano E., 1901, *Di un Socialismo in Accordo collo Dottrina Economica Liberale*, Fratelli Bocca Editori, Torino.
- Saez E. et G. Zucman, 2014, « Wealth Inequality in the United States Since 1913: Evidence from Capitalized Income Tax Data », *NBER Working Paper*, 20625.
- Stiglitz J., 2012, *The Price of Inequality*, W.W Norton, New York.
- Wolff E. et M. Gittleman, 2011, « Inheritances and the Distribution of Wealth Or Whatever Happened to the Great Inheritance Boom? », *NBER Working Paper*, 16840.

ANNEXE

Évolution du poids, de la concentration et de l'origine des fortunes : compléments au débat sur la fiscalité du patrimoine

Cette annexe apporte des éclairages complémentaires sur trois points, soulevés notamment par le livre de Piketty (2013) et les données historiques recueillies par son équipe :

- le poids relatif (par rapport au revenu) et l'évolution de la concentration du patrimoine ou du capital ;
- l'évolution de la part du patrimoine hérité dans le patrimoine global : « le passé dévore-t-il l'avenir ? » ;
- les forces et les faiblesses de l'impôt annuel sur le patrimoine.

A1. Poids et concentration du patrimoine : quelles évolutions ?

Le rapport capital/revenu

Les évolutions historiques du rapport du patrimoine au revenu des ménages ou du ratio capital/*output* fournies par Piketty et ses collègues ne sont pas contestées : il en va ainsi de la hausse rapide de ses rapports depuis 1950. En revanche, l'interprétation de ces évolutions est davantage sujette à controverses. Les terres agricoles avaient encore un poids déterminant dans le capital au 19^e siècle ; elles n'ont plus qu'un impact marginal sur les vingt dernières années (voir Piketty, 2013, graphique 3.2 pour la France). À l'inverse, la hausse relative du capital depuis 1950 apparaît d'abord imputable à la part croissante des logements.

Jones (2015) vérifie que si l'on s'en tient au capital reproductible et non résidentiel, la hausse du ratio capital/*output* après 1950 est beaucoup plus limitée, en Europe comme aux États-Unis. Or cette variable, qui exclut à la fois les terres agricoles et les logements, correspond beaucoup mieux au concept de capital retenu dans les modèles de croissance.

Pour la France, Bonnet *et al.* (2014) sont allés plus loin en montrant que la hausse des rapports incriminés depuis 1950, et plus encore depuis 1980, s'explique principalement par les plus-values immobilières plutôt que par une augmentation de la quantité (ou de la qualité) des logements. Or pour ces auteurs, les effets d'une appréciation des biens immobiliers n'auraient que des « effets de second ordre », que ce soit sur la consommation (l'effet de richesse de l'immobilier serait limité) ou sur les inégalités de patrimoine, dans la mesure où les ménages restent le plus souvent dans leur logement sans réaliser les plus-values latentes enregistrées par ce dernier.

On peut cependant trouver légitime de taxer ces plus-values immobilières latentes, directement ou indirectement, au moins lors de la transmission des biens concernés (c'est le cas de *Taxfinh*) : la chance dont bénéficient les propriétaires actuels n'a pas à revêtir un caractère dynastique. Allègre et Timbeau (2014a), qui défendent plutôt la position de Piketty, interprètent, eux, la robustesse de la bulle immobilière comme le retour de la rente foncière, assise non plus sur les terres agricoles mais sur l'immobilier urbain : il s'agirait surtout d'une *rente d'exclusion*²⁷, qui exigerait non seulement des mesures fiscales mais également des réformes plus structurelles – telle la construction de nouveaux logements en région parisienne.

Si l'on peut s'interroger sur la composition du capital ou les facteurs de son accumulation, doit-on néanmoins reconnaître que les générations actuelles vont laisser à leurs enfants beaucoup plus de patrimoine (en proportion du PIB) que les générations précédentes ? Selon Piketty (in *Alternatives Économiques*, juin 2014), il n'y aurait ainsi pas lieu de « nous couvrir la tête de cendres en disant que nous allons laisser un niveau de dettes infamant à nos enfants ». Reste que parmi ces dettes figurent les droits des aînés à la retraite publique, à la santé et à la dépendance, qui sont autant de droits sur le partage du revenu futur du pays. Or, en France tout du moins, ces droits sociaux ont augmenté par le passé au moins aussi vite que le patrimoine (le flux des transferts sociaux aux 60 ans et plus a vu son pourcentage en fonction du PIB doubler depuis 1980) ; surtout, ils pourraient croître encore plus rapidement à l'avenir, au point d'ailleurs de remettre en cause leur soutenabilité financière.

La concentration du patrimoine américain a-t-elle augmenté ? Et pourquoi ?

S'il y a accord sur l'augmentation considérable des inégalités de revenu du travail depuis 1980 aux États-Unis, il n'en va pas de même, bizarrement, pour l'évolution de la concentration du patrimoine au cours de cette période. Dans le livre de Piketty (2013, chapitre 10), la part des 1 % les plus riches dans le patrimoine global a ainsi à peine augmenté en France et en Suède, et un peu plus, quand même, au Royaume-Uni et aux États-Unis.

27. La hausse des prix immobiliers des centres-villes ne procure pas un gain économique direct aux propriétaires actuels mais pénalise les non-propriétaires au niveau des loyers et dans leurs projets d'accession à la propriété.

Ce dernier pays dispose des données les plus complètes. Outre l'indicateur Forbes, assez peu fiable, on y dispose de trois sources sur les plus riches : les données d'enquêtes directes, recueillies par interview, du *Survey of Consumer Finance* (SCF), qui interroge directement (et longuement !) une partie significative des plus fortunés ; les données successorales (*estate multiplier method*) ; et les données dérivées des statistiques fiscales sur les revenus du capital (*income capitalization method*), récemment mises à jour par Saez et Zucman (2014). Le problème vient de la forte divergence des évolutions concernant la part des 1 % les plus riches indiquées par les trois sources depuis 1980 : les données successorales comme celles du SCF concluent à une quasi constance, ou une légère augmentation, alors que les données de Saez et Zucman révèlent une très forte hausse de cette part (dont la valeur est bien plus faible que la mesure donnée par le SCF en 1980, mais nettement plus élevée que cette dernière en 2010). Le plus surprenant peut-être, souligné par Kopczuk (2015), vient de ce que les évolutions mesurées par les trois sources étaient assez similaires avant 1980.

Piketty (2015) reconnaît avec Kopczuk que les données patrimoniales sont plus fragiles que celles de revenu, mais considère néanmoins que les données de Saez et Zucman sont les plus fiables. Admettons ici son constat : la concentration du patrimoine américain a augmenté depuis 1980, fusse dans des proportions mal connues. Peut-on alors identifier les *causes* de cette hausse des inégalités de fortune ? Piketty accorde un rôle déterminant aux effets à terme du différentiel $r-g$ entre le taux de rendement net du patrimoine (en fait, après impôt) et le taux de croissance globale de l'économie depuis les années 1950.

Dissipons certaines confusions. Hors de toute considération d'inégalité, ce différentiel positif $r-g$ assure l'efficacité dynamique entre générations dans les modèles de croissance macroéconomiques. Il n'a en revanche pas de rapport direct avec l'augmentation récente des inégalités de revenu du travail (Piketty, 2015). Mais il pourrait jouer un rôle clef dans les évolutions de la concentration des patrimoines à travers la loi de Pareto.

En bref, le processus d'accumulation du patrimoine sur une durée de vie aléatoire (suivi d'une fragmentation par héritage) est en effet susceptible de conduire à terme à une loi de Pareto pourvu qu'il soit convenablement « stationnarisé » : c'est ainsi que peut être établie une relation affine croissante entre le coefficient π de la loi de Pareto et le différentiel $r-g$, mais décroissante avec le taux de consommation du

patrimoine (voir Jones, 2015) ; or plus le coefficient π est élevé, et plus la concentration du patrimoine augmente, la part des 1 % les plus riches s'élevant à $100^{-1/\pi}$ (10 % pour $\pi=1/2$, 22 % pour $\pi=2/3$, etc.). À lui seul, le différentiel de taux $r-g$ ne génère certes aucune inégalité ; mais appliqué de manière durable à une distribution initiale de patrimoine, un différentiel plus élevé engendre à terme une concentration et une part des 1 % les plus riches sensiblement supérieures.

Intuitivement, ce mécanisme se comprend assez aisément. La difficulté vient de ce que r et g sont endogènes et que le taux d'épargne n'a pas de raison de rester constant. Une croissance plus faible ne conduit pas forcément à un différentiel $r-g$ plus élevé car elle génère en régime permanent un ratio capital/output plus élevé et donc un taux r plus faible : tout dépend alors du modèle d'équilibre général auquel on se réfère (Jones, 2015 ; Piketty, 2015).

Au total, comme le reflète le débat entre Piketty et Aghion, il est possible d'adopter des vues différentes sur l'évolution de la concentration du patrimoine (aux États-Unis).

Pour Piketty (2015), cette concentration a sensiblement augmenté et pourrait encore s'accroître : la raison première de ces évolutions résiderait dans le facteur $r-g$, mais surtout en raison d'un taux de rendement des portefeuilles financiers croissant avec la taille de ces derniers – voir son diagnostic (3).

Pour Jones (2015), pourtant très positif sur le livre de Piketty, les causes de la concentration croissante du patrimoine au cours de la dernière décennie restent mal élucidées : le rôle prêté à $r-g$ n'est pas entièrement prouvé, et d'autres facteurs explicatifs pourraient s'avérer plus déterminants, telles la baisse du taux d'épargne des ménages en dehors des plus riches, la hausse des plus hauts revenus du travail ou l'augmentation des prix de l'immobilier. Pour d'autres encore, notamment dans la mouvance néolibérale, le capital devrait inclure les droits à la retraite : la concentration de ce capital élargi serait bien moindre, et elle n'aurait pas augmenté depuis 1980 du fait du poids croissant des droits à la retraite, moins inégalitaires.

Kopczuk (2015) adopte encore un point de vue différent, qui transcende la question de savoir si la concentration du patrimoine américain a augmenté de manière significative ou non. Selon lui, le fait que les trois sources de mesure aboutissent depuis 1980 à des divergences d'évolution inédites concernant l'évolution de la part des plus riches serait le signe qu'une *transition* profonde est à l'œuvre dans la composition – de plus en plus mouvante – de cette sous-population

des plus riches et la nature des liens entre l'inégalité des patrimoines et celle des revenus. Le premier facteur de ce changement structurel tiendrait au *poids déclinant de l'héritage* dans l'origine des plus grosses fortunes depuis la fin des années 1970 au profit des hauts revenus du travail et des réussites entrepreneuriales²⁸. Autrement dit, la part du patrimoine hérité aurait diminué aux États-Unis par rapport à celle du patrimoine accumulé en propre. C'est la question que nous allons aborder plus en détail maintenant.

A2. L'évolution de la part *h* du patrimoine hérité dans le patrimoine global

Le flux annuel des transmissions patrimoniales B a augmenté beaucoup plus vite que la croissance macroéconomique depuis 1980 en France (comme ailleurs). Ce fait majeur, souligné par Piketty, est troublant. Sans qu'il s'agisse vraiment d'un retour à la France balzacienne (le poids des transmissions demeure moins élevé qu'avant 1914 et l'État-providence était quasi-inexistant à cette époque), on peut bien sûr s'inquiéter de ce poids croissant de l'héritage dans l'économie, que dénonce par exemple Baudelot (2011) au nom de l'idéal méritocratique républicain : « sous la masse croissante des patrimoines immobiliers et financiers qui se transmettent, ce sont bien les valeurs méritocratiques, fondement de nos sociétés démocratiques, qui sont menacées ». Plus généralement, selon Piketty (2013, p. 942) : « une fois constitué, le capital se reproduit tout seul, plus vite que ne s'accroît la production : le passé dévore l'avenir »²⁹.

Mais peut-on dire vraiment, en matière de *patrimoine*, que le passé dévore l'avenir ? Si le flux des transmissions B a augmenté plus vite que la production, c'est également le cas du patrimoine global (net) A, comme nous venons de le voir. Il y a bien eu un phénomène de patrimonialisation des sociétés occidentales, mais il pourrait être dû surtout à la création de nouvelles richesses. Pour trancher la question, il faut en fait considérer l'évolution de la part *h* du patrimoine hérité – ou

28. Pour obtenir cette conclusion, Kopczuk considère le sexe des individus les plus fortunés : la répartition selon le genre devrait être relativement équilibrée lorsque la fortune est surtout héritée, puisqu'il y a le plus souvent équirépartition de l'héritage entre les fils et les filles ; en revanche, les nouvelles fortunes sont en majorité masculines (il y a plus de *self-made men* que de *self-made women*). Or la proportion de femmes parmi les plus riches américains est passée par un maximum au cours des années 1970 avant de décroître régulièrement depuis.

29. Cette affirmation, un peu rapide, ne permet pas d'expliquer la forte mobilité au sein des plus riches observée aux États-Unis (voir Kopczuk, 2015, et les références dans cet article) : les 1 % le plus fortunés ne sont pas toujours les mêmes (en 44 ans, 12 % des ménages américains en ont fait partie un moment ou un autre).

plus précisément « imputable » au patrimoine reçu des générations précédentes – dans le patrimoine global existant A , pris égal à la somme du patrimoine hérité et du patrimoine accumulé en propre :

$$h = \text{patrimoine hérité} / (\text{patrimoine hérité} + \text{patrimoine accumulé en propre}).$$

La part héritée h aurait augmenté en France et diminué aux États-Unis depuis 1980

Le problème vient de ce que la mesure de cette part h est largement *conventionnelle* du fait des interactions entre les deux composantes, héritée et accumulée en propre, et de la difficulté subséquente d'inférer ce que posséderait le ménage considéré s'il n'avait rien reçu : tout dépend du modèle de comportement d'épargne que l'on prête au ménage (voir Kessler et Masson, 1989). Le débat de la fin des années 1980 entre Kotlikoff et Modigliani sur les mêmes données américaines illustre clairement cette impasse : le premier aboutit à une part de 80 %, le second à une part de 20 % – conforme à l'importance qu'il accorde *a priori* à l'épargne de cycle de vie. En fait, on peut tout aussi bien évaluer cette part héritée à 120 % ou davantage, ce qui n'a en général plus grand sens comme le reconnaît Piketty lui-même.

Piketty et Zucman (2015) proposent néanmoins deux mesures de h . La première suppose que l'on dispose des données nécessaires pour diviser la population en deux groupes : les « héritiers » ou « rentiers », dont la richesse est inférieure à la somme actualisée (à quel taux ?) des transmissions reçues, et pour lesquels la part h est fixée d'autorité à 100 % ; les autres ménages ou « épargnants », qui auraient au contraire consommé moins que leur revenu du travail, et dont le patrimoine hérité (actualisé) est donc inférieur à la richesse actuelle. Par construction, la valeur de h sur l'ensemble de la population sera donc inférieure à 100 % mais elle repose sur une série de conventions arbitraires.

À défaut, lorsque l'on ne dispose pas des données requises par la première mesure, Piketty et Zucman proposent un minorant probable³⁰ de h , fourni par le ratio du flux des transmissions au flux d'épargne, B/S . Mais l'évolution d'un minorant de h n'est pas forcément parallèle à celle de la part h elle-même. Surtout, la mesure du flux d'épargne S par la comptabilité nationale minore l'évolution récente de la *variation de patrimoine* – à laquelle l'épargne est censé correspondre –, parce qu'elle n'inclut pas les plus-values immobilières non

30. Un minorant probable, dans la mesure où les « héritiers » épargneraient en proportion de leur revenu plus que les autres : voir Piketty et Zucman (2015, § 4.1.5).

réalisées³¹ : il s'ensuit que la croissance de la part h est sensiblement surestimée.

Il existe néanmoins une voie de sortie. Plutôt que de comparer les valeurs d'une mesure de la part h par trop aléatoire, évaluer *directement les évolutions de h* dans le temps pour un même pays – ou aussi bien ses variations entre pays – sans se préoccuper de son niveau absolu, finalement peu pertinent. Dans cette optique, un indicateur sommaire mais relativement fiable est fourni par le rapport B/A du flux des transmissions de l'année considérée au stock de patrimoine (net) existant : intuitivement, h aura augmenté si les héritages et donations ont augmenté encore plus vite que le patrimoine accumulé en propre. On peut ainsi mesurer l'évolution historique de la part héritée en France et comparer les résultats obtenus avec les données américaines.

En France, le rapport B/A a augmenté après 1950 comme le montre le graphique 11.4 de Piketty (2013, p. 620) ; mais la hausse depuis 1980 reste modérée, de l'ordre de 20 %. Le poids de l'héritage dans l'accumulation globale est plus élevé aujourd'hui qu'à la fin des Trente Glorieuses mais néanmoins beaucoup plus faible qu'avant 1914.

Aux États-Unis, le rapport B/A apparaît plus faible qu'en France, confirmant la moindre importance de l'héritage dans la constitution des fortunes de ce pays. Mais surtout, le rapport B/A aurait diminué d'un tiers de 1989 à 2007 (Wolff et Gittleman, 2011). Si les transmissions ont augmenté plus rapidement que la croissance de l'économie, la hausse de l'accumulation en propre aurait été encore plus forte³². C'est ce qui fait dire aujourd'hui à Kotlikoff – trop rapidement – que dans son pays « l'avenir dévore le passé ».

L'enjeu des « nouvelles accumulations primitives »

Pourquoi l'accumulation en propre aurait-elle été si rapide aux États-Unis depuis 1980, alors que le taux d'épargne y est resté relativement bas, sans tendance croissante ? L'accumulation en propre inclut en fait *deux* composantes : l'épargne accumulée régulièrement sur le revenu du travail et les « nouvelles accumulations primitives » – en abrégé NAP – qui, par définition, échappent à la mesure avant d'être constituées ; ce sont ces dernières qui auraient considérablement

31. La mesure de S a également le défaut d'enregistrer avec retard les « nouvelles accumulations primitives » (cf. *infra*), mais cette lacune est moins grave tant que ces créations de richesse suivent une évolution régulière.

32. Ce qui va dans le sens des conclusions obtenues par Kopczuk (2015) à l'aide d'une autre méthode (cf. *supra*).

augmenté aux États-Unis et de manière très inégalitaire (Intel, Microsoft, Google, Facebook...) ³³.

Dans son livre, Piketty évoque le dilemme de Rastignac dans le *Père Goriot* : selon Vautrin, ce dernier ne pourra jamais disposer de la fortune suffisante pour « vivre bien » en comptant sur les études, le mérite, le travail et une carrière dans le droit ou la médecine par exemple. Seuls l'héritage ou le mariage permettraient de parvenir à cette fin. Le choix proposé se fait ainsi entre les deux premières composantes de l'accumulation : le patrimoine hérité ou l'épargne sur le revenu du travail. Mais ailleurs dans le roman, Vautrin évoque aussi la troisième composante – faire fortune par soi-même –, en portant d'ailleurs un jugement négatif sur les NAP : « le secret des grandes fortunes sans cause apparente est un crime oublié, parce qu'il a été proprement fait ».

Les NAP concentrent en fait les oppositions idéologiques, tant en ce qui concerne leur origine que leur utilité sociale – oppositions que l'on retrouve entre Piketty et Aghion. Elles recouvrent ainsi un large éventail de cas, depuis le vrai *entrepreneurship* schumpétérien, source d'une innovation de rupture, en passant par la rente de quasi-monopole, jusqu'au vol ou au crime pur et simple comme le suggère Balzac, passionné par l'origine des fortunes.

Aghion suit ici clairement Schumpeter, cherchant à renforcer la création de richesses et les investissements productifs et innovants, censés « booster » la croissance.

Piketty se rapproche davantage de la vision balzacienne. S'il admet qu'un impôt sur le capital trop élevé pourrait « tuer le moteur de l'accumulation » (2013, p. 943-4), il a un jugement d'ensemble plutôt négatif sur les NAP : le poids accru du capital n'aurait pas produit une croissance bien soutenue, ni surtout bien répartie. L'*entrepreneurship* ne constituerait qu'une part limitée des NAP, et la richesse (extrême) ne semble pas assez souvent « ruisseler » (*trickle down*) sur l'ensemble de la population – une critique de base partagée aussi bien par Stiglitz (2012) que le Pape actuel...

33. La frontière entre ces deux composantes, épargne sur le revenu du travail et NAP, est bien sûre floue : où situer l'épargne régulière sur ses différentes rémunérations d'un dirigeant de grande entreprise ?

A3. Questions sur l'impôt sur la fortune

La discussion précédente conduit à s'interroger sur les justifications possibles d'un impôt sur le capital, sur lesquels Piketty et Aghion ont là encore des vues opposées.

Forces et faiblesses de l'impôt annuel sur le capital

Plus que tout autre, peut-être, l'impôt annuel sur le capital repose sur une forte coopération internationale que Piketty appelle de tous ses vœux. C'est que, selon lui, « le cours normal de la concurrence fiscale est de conduire vers une prédominance des impôts sur la consommation » (2013, p. 922), impôts qui, à l'instar de la TVA, seraient régressifs et favoriseraient les épargnants et les plus « mobiles » : son système fiscal devrait permettre de ne pas augmenter ces impôts (ou même de les diminuer). Aghion *et al.* (2014) proposent au contraire d'élever le taux de la TVA mais de moins taxer le capital en France.

Pourquoi Piketty privilégie-t-il l'impôt sur la détention du patrimoine ? Il souligne qu'il s'agit d'une *utopie* – mais d'une utopie salvatrice : « Il n'est pas du tout exclu que l'impôt progressif sur le capital suscite des blocages purement idéologiques et que ces blocages soient très loin d'être dépassés » (p. 911). Cet impôt repose certes sur une procédure lourde d'évaluation permanente des stocks et suppose une coopération fiscale poussée entre pays, mais cette transparence est justement ce que Piketty recherche pour reprendre le contrôle du capitalisme et palier le risque d'une ploutocratie.

L'impôt annuel sur le capital, ciblé sur les plus riches, se heurte cependant à des objections d'efficacité et d'équité. D'un côté, il traite de la même façon les patrimoines-dormants, source de rentes indues, et le capital dynamique des entrepreneurs innovants qu'il risque de décourager. De l'autre, il est aveugle à l'origine de la richesse, qu'elle résulte de l'héritage, de la chance (plus-values) ou de l'effort, du mérite et du talent des individus. Le fait de taxer le patrimoine *net* constitue néanmoins une réponse partielle à ces deux objections ; et l'équité justifierait une taxation séparée des transmissions patrimoniales.

Le prélèvement opéré sur les fortunes par cet impôt annuel apparaît cependant considérable puisqu'il serait 8 à 10 fois plus important que le rapport de l'ISF. La justification avancée par Piketty repose sur le différentiel $r - g$ et plus encore sur le fait que le taux de rendement r augmente avec la taille du capital ; mais elle oublie la forte hétérogénéité du taux r d'une forme de patrimoine ou d'un secteur du capital à l'autre, entre actifs plus ou moins risqués, et fait fi de l'existence de

moins-values (exposant leurs victimes à une double peine). C'est pourquoi certains privilégient un impôt sur les seules plus-values, y compris, lors de la succession, sur celles non réalisées. D'autres critiques soulignent qu'il ne faut pas compter seulement sur l'impôt pour remédier au différentiel $r - g$ et aux rendements croissants du patrimoine : pour Allègre et Timbeau (2014b), par exemple, de tels taux de rendement ne sont pas des phénomènes « naturels » au capitalisme, mais proviennent de mécanismes permettant l'extraction de rentes perpétuelles – quasi-monopoles, rentes foncières ou immobilières, brevets, matières premières... – sur lesquels une action directe serait plus profitable.

Impôts sur la fortune et sur les transmissions : substituables ou complémentaires ?

Dans le texte, j'ai seulement souligné que le dispositif *Taxfinh* « n'excluait pas » d'autres formes de taxation du patrimoine, sans autre forme de précision. Le débat reste notamment ouvert sur les rapports entre droits de succession et ISF.

Un commentateur anonyme affirme ainsi que les deux impôts remplissent des fonctions *complémentaires*. Les droits de succession ont pour objectif de défendre l'idéal méritocratique et l'égalité des chances en limitant les trop grosses transmissions. Au contraire, « l'impôt sur la détention de capital peut être vu comme un pur impôt redistributif : les individus contribuent de leur vivant au système redistributif français à hauteur de leur capacité contributive dont le patrimoine est une dimension. La création de l'ISF en 1988 a d'ailleurs été instituée originellement pour financer le RMI ». D'autres raisons invoquées en faveur de la création de l'ISF incluaient à l'époque « la frontière floue entre revenu du capital et capital *via* le recours aux plus-values latentes [...], mais aussi le fait que l'ISF devait compenser l'insuffisance des taxes existantes sur les revenus du capital et fournir un moyen de contrôle sur les autres impôts ». Cette position est proche de celle de Piketty.

D'autres économistes ou politiques (dans la lignée de Rocard notamment) insistent sur les possibilités de *substitution* dans le « couplage » entre ISF et droits de succession ; une part d'entre eux s'avère ainsi sensible à l'argument de la double taxation (ISF et droits de succession frappant la même cible des plus fortunés), et va parfois jusqu'à proposer de défalquer des droits de succession les sommes payées auparavant à l'ISF... L'instauration de *Taxfinh* leur fournirait en tout cas l'occasion, dans la ligne du projet d'Aghion, de remettre à plat toute la fiscalité du patrimoine en France, au motif qu'elle apparaît plus lourde que dans l'ensemble des autres pays européens.

Voyons enfin la pratique. Deux pays principaux recourent aux deux impôts à la fois, sur la fortune et sur les transmissions : la France et la Norvège. Ils font plutôt figure d'exception, une série de nations ayant au contraire (à peu près) supprimé les deux impôts au cours des dix ou vingt dernières années : Suède, Italie, Autriche, etc.

MISE EN PERSPECTIVE

La grande réforme fiscale, un mythe français 329
Henri Sterdyniak

LA GRANDE RÉFORME FISCALE, UN MYTHE FRANÇAIS

Henri Sterdyniak

OFCE, Sciences Po

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 potentiel¹.

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
Zone euro	49,8	45,7	46,0	44,9	50,5	45,0	+0,7
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
Total	56,6	44,7	50,6	50,1	48,1	52,0	40,0

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 2010². 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 %³.

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
Total	100	5,7	-14,4	100

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**	
Total	36,0	41,8	43,6	37,2	43,0	43,7	31,8	31,0	43,4	
	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		
Total	38,7	32,5	48,9	47,4	36,0	39,4	28,3	27,9		

* 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
Total	36,5	44,0
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 ^{P*}	44,7
2015 ^{P*}	44,6
2016 ^{P*}	44,5
2017 ^{P*}	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.

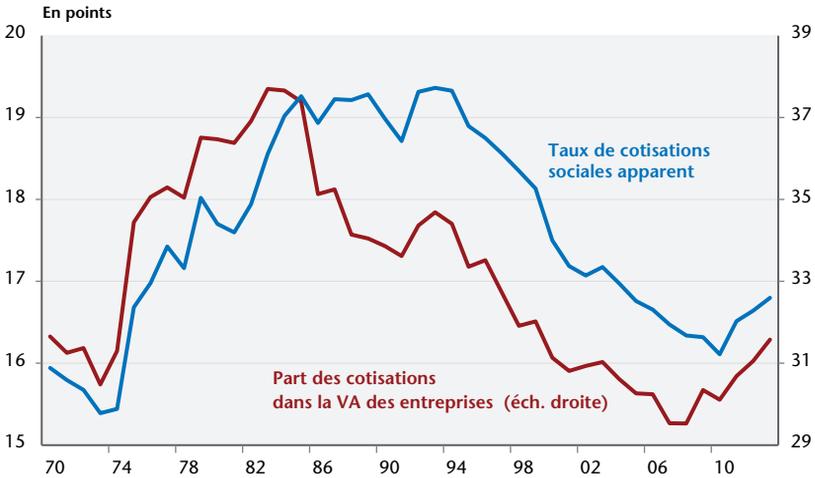
4. La réforme du financement de la Sécurité sociale

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



Source : INSEE.

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
Total	24 570	3 660

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 ajoutée⁴ (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 σ ; soit w , le taux de salaire réel, π le taux de profit (après impôt), t le taux de cotisations employeurs, θ 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 CO₂ 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 CO₂ 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 σ ; soit w , le taux

de salaire réel, π le prix de l'énergie, t le taux de cotisations employeurs, θ 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 η 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 Piketty⁵, 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, π le taux de profit, δ le taux de dépréciation du capital, t le taux de cotisations employeurs et θ 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 salaires⁶ ;
- 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 ?

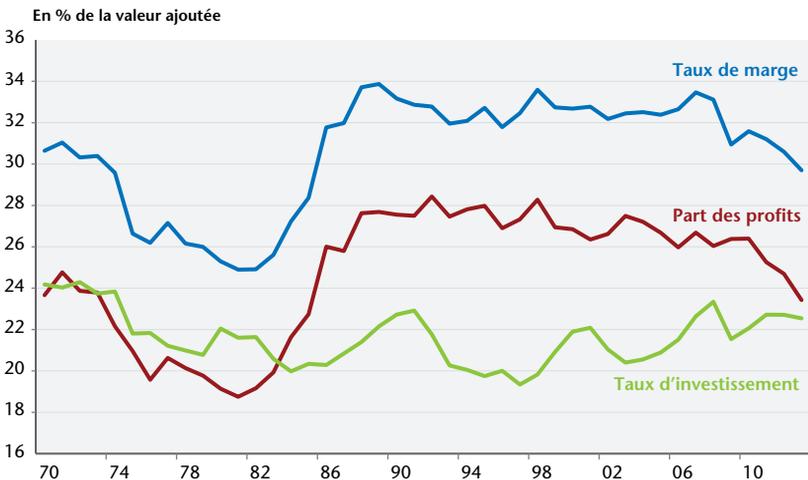
La philosophie du « choc de compétitivité » est que les ménages acceptent une baisse brutale de leur pouvoir d'achat pour améliorer la rentabilité ou la compétitivité des entreprises. La fiscalité française se rapprocherait du modèle européen standard. La réforme pose six problèmes :

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
Autriche	30	25	25
Allemagne	40,5 BD / 54,5BND	30,2	30,2
Belgique	41	34*	34*
Danemark	40	25	25
Espagne	35	30	30
Finlande	44,5	26	24,5
France	42 BD / 37 BND	34,4	33,3/34,4/38,0/40,2
Grèce	46/ 40 industrie	40	26
Irlande	43/ 10 industrie	12,5	12,5
Italie	46,4	31,4	27,5
Portugal	40,2	35,2	31,5
Pays-Bas	35	26,5	25,0
Royaume-Uni	34	28	23
Suède	53	26,3	22
Hongrie		19,6	19
Pologne		19	19
République tchèque		19	19
Japon	50	39,54	37,0
États-Unis	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^e 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^e 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 sociaux⁷. 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 définir⁸. 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^{er} et le 9^e décile est de 4,2 pour le revenu, de 205 pour le patrimoine⁹ ; 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
Total	716	1 001	1 226	1 544
% 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
Total	1 377	1 718	1 953	2 133	2 158	2 589
% RM	38,9	48,5	55,2	60,3	61,0	73,2
PPE*			93	13		
Total			1 734	2 043		

* 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
Premier actif		
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 %)
Deuxième actif, Premier actif au SMIC		
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.

Achévé de rédiger en France
Dépôt légal : juin 2015
Directeur de la Publication : Xavier Ragot
Publié par les Éditions du Net SAS 92800 Puteaux

Réalisation, composition : Najette Moumni

FISCALITÉ DES MÉNAGES ET DES ENTREPRISES

sous la direction d'Henri Sterdyniak et Vincent Touzé

Ce numéro spécial trouve son origine dans la conférence de consensus sur la fiscalité des ménages et des entreprises organisée par l'OFCE. Il contribue aux débats actuels sur le niveau, la structure et l'évolution de la fiscalité française.

Après la forte augmentation de la fiscalité entre 2010 et 2013, la France occupe le deuxième rang mondial en termes de taux de prélèvements obligatoires derrière le Danemark. Un tel niveau d'imposition est difficile à maintenir dans une économie ouverte où les possibilités d'exil fiscal sont importantes pour les ménages les plus riches comme pour les grandes entreprises.

La grande réforme fiscale est souvent évoquée dans le débat public. Depuis juin 2012, de nombreuses mesures fiscales ont été prises ou annoncées. Dans quelles directions faut-il faire évoluer dorénavant la fiscalité française ? Faut-il poursuivre la baisse des impôts sur les entreprises ? Comment faire monter en puissance la fiscalité écologique ? Faut-il toujours envisager une grande réforme de la fiscalité des ménages ? Faut-il augmenter la fiscalité des revenus du capital (avec un objectif de redistribution) ou au contraire la réduire (pour encourager l'épargne et l'investissement) ? Sur ces sujets, y-a-t-il un consensus des économistes ?

Ce nouveau numéro de la *Revue de l'OFCE* débute par un compte rendu de la conférence de consensus sur ce sujet. Huit contributions approfondissent le débat. Elles portent sur la taxation des entreprises et la compétitivité (Sarah Guillou et Tania Treibich, Éric Heyer), la taxation écologique (Mireille Chiroleu-Assouline, Jean-Charles Hourcade), la fiscalité des ménages (Guillaume Allègre, Céline Antonin et Vincent Touzé, André Masson), la réforme fiscale en France (Henri Sterdyniak).

24 € ISBN 978-2-312-03377-8

REVUE DE L'OFCE / (2015)

www.ofce.sciences-po.fr



ofce

SciencesPo