



**HAL**  
open science

## L'introuvable réforme fiscale

Henri Sterdyniak

► **To cite this version:**

| Henri Sterdyniak. L'introuvable réforme fiscale. Lettre de l'OFCE, 2004, 249, pp.1-8. hal-01020101

**HAL Id: hal-01020101**

**<https://sciencespo.hal.science/hal-01020101>**

Submitted on 7 Jul 2014

**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.

## L'INTROUVABLE RÉFORME FISCALE

Henri STERDYNIAK

**F**in 2003, le Parlement a demandé au gouvernement de lui présenter en juin 2004 un programme cohérent de réformes fiscales. Le début de l'année a été marqué par l'annonce de la suppression de la taxe professionnelle et de la baisse de la TVA sur les cafés-restaurants. Ces mesures étaient prioritaires ? Comment seront-elles financées ? La discussion est ouverte. La nécessité d'une grande réforme fiscale est souvent évoquée dans le débat public, sans que son contenu soit clairement explicité. Certains préconisent une forte réduction du niveau des prélèvements obligatoires (ce qui suppose de diminuer d'autant les dépenses publiques), susceptible de dynamiser l'économie, en incitant les actifs à travailler davantage, les ménages à épargner, les entreprises à investir et à embaucher. D'autres proposent au contraire de répartir plus équitablement la charge fiscale entre revenus du travail et du capital et d'augmenter le caractère redistributif du système. Nous voudrions montrer ici la difficulté de la tâche. Il n'y a pas de réforme miracle : le système actuel est le produit d'un long processus de compromis social de sorte que l'améliorer est difficile.

### Vers la réduction des dépenses publiques ?

Peut-on mettre en œuvre une forte réduction des dépenses publiques permettant une baisse importante de la fiscalité ? La période récente amène à en douter. Les dépenses d'éducation, de recherche, de justice, de police, de politique de la ville sont apparues insuffisantes. Le vieillissement de la population entraîne l'augmentation des dépenses de retraites et de santé. Le développement de la précarité rend nécessaire la croissance des dépenses de solidarité. Le retour au plein emploi passe par des subventions à l'emploi non-qualifié. Il y a sans doute des gaspillages, des transferts inutiles induits par le *lobbying* de secteurs bien organisés, mais aussi beaucoup de domaines où les dépenses publiques ne sont pas suffisantes. Beaucoup d'économies (chômage, RMI...) ne pourront être réalisées que si la croissance est vigoureuse.

Faut-il rappeler que les dépenses courantes ne peuvent être financées que par des recettes courantes ? Les privatisations (ou la vente des réserves d'or de la Banque de France) ne sont que des recettes transitoires ; elles ne diminuent pas le déficit public. Il en

va de même pour les opérations de partenariat public-privé, où l'État fait des économies d'investissement, mais se charge de loyers supplémentaires.

En Europe, la France est au 3<sup>e</sup> rang pour le niveau des dépenses publiques, derrière la Suède et le Danemark. Elle ne se différencie guère de la moyenne des pays de la zone euro (tableau 1) : elle dépense un peu plus pour la défense, pour les dépenses économiques et surtout pour la santé, l'enseignement et les prestations sociales. Par rapport au Royaume-Uni, l'écart est le plus important pour les dépenses économiques et la santé (mais le Royaume-Uni doit augmenter fortement ses dépenses d'investissement et de santé) et surtout les prestations sociales (le Royaume-Uni est peu généreux pour les familles et les chômeurs, les retraites sont en grande partie privées).

TABLEAU I : DÉPENSES PUBLIQUES PAR FONCTION EN 2001

En % du PIB

|                         | France | Allemagne | Zone euro | Royaume-Uni | Suède |
|-------------------------|--------|-----------|-----------|-------------|-------|
| Frais d'administration  | 6,4    | 6,3       | 7,2       | 4,3         | 8,5   |
| Défense                 | 2,4    | 1,2       | 1,5       | 2,6         | 2,2   |
| Sécurité publique       | 1,0    | 1,6       | 1,5       | 1,9         | 1,4   |
| Dépenses économiques    | 5,2    | 4,3       | 4,7       | 2,3         | 4,4   |
| Environnement           | 1,3    | 0,6       | 1,0       | 0,5         | 0,3   |
| Logement                | 1,0    | 1,1       | 1,0       | 0,4         | 1,0   |
| Santé                   | 7,9    | 6,3       | 6,4       | 6,1         | 6,6   |
| Loisirs, culture, culte | 0,8    | 0,7       | 0,9       | 0,5         | 1,1   |
| Enseignement            | 6,0    | 4,2       | 5,0       | 4,6         | 7,7   |
| Protection sociale      | 20,4   | 21,9      | 19,2      | 16,0        | 23,9  |
| Total                   | 52,5   | 48,3      | 48,1      | 40,2        | 57,1  |

Source : Eurostat (2003).

Une forte baisse des dépenses publiques peut être obtenue par trois stratégies. La première consiste à diminuer progressivement les dépenses de fonctionnement. De 2006 à 2016, 50 % des fonctionnaires partiront à la retraite. N'en remplacer que 1 sur 2 permettrait d'économiser 25 milliards d'euros en 10 ans (1,7 % du PIB). Mais cette stratégie est aveugle, lente, peu porteuse. Réduire l'emploi public n'a de sens qu'en période de plein emploi. Une baisse importante des dépenses nécessiterait la privatisation partielle de la retraite, de la santé,

de l'éducation et une forte réduction des prestations de solidarité (chômage, famille, RMI). Enfin, une troisième stratégie consisterait à concentrer la protection sociale sur les plus démunis : limiter les retraites au Régime général et au minimum vieillesse, la maladie à la CMU en renvoyant les classes moyennes et supérieures à l'assurance privée. Les perdants seraient les classes moyennes qui devraient payer des impôts pour les pauvres et des assurances pour elles-mêmes ; à terme, le risque est la dislocation du système, les classes moyennes ne voulant plus payer pour des prestations dont elles ne bénéficient pas.

Relativement à la moyenne de l'UE (tableau 2), la France se caractérise par l'importance des cotisations employeurs (+ 4,8 points), des prélèvements sur les entreprises (+ 1,3 point) et sur le capital (+ 0,8 point). Par contre, elle prélève moins d'impôt sur le revenu (- 2,3 points).

**TABEAU 2 : STRUCTURES FISCALES DE LA FRANCE ET DE L'UE EN 2002**

| En % du PIB                     | France | UE    |
|---------------------------------|--------|-------|
| Total                           | 44,2   | 39,8  |
| Impôt sur le revenu des ménages | 7,7    | 10,0  |
| Dont : IRPP                     | 3,1    |       |
| CRDS-CSG                        | 4,6    |       |
| Impôt sur les sociétés          | 2,9    | 2,5   |
| Cotisations sociales salariés   | 4,1    | 4,0   |
| Cotisations sociales employeurs | 11,2   | 7,4   |
| Autres cotisations sociales     | 1,1    | 1,1   |
| Taxe sur les salaires           | 1,1    | 0,3   |
| TVA et accises                  | 11,3   | 11,5  |
| Taxe professionnelle            | 1,5    | 0,6   |
| Impôts sur le capital           | 3,1    | 2,3   |
| Taxe d'habitation               | 0,6    | } 1,2 |
| Taxe foncière ménages           | 0,6    |       |
| Taxe foncière entreprises       | 0,6    |       |
| Impôt sur le capital            | 0,2    |       |
| Succession                      | 0,6    | 0,1   |
| Mutations                       | 0,5    | 0,3   |
| Autres                          | 0,2    | 0,7   |
|                                 |        | 0,1   |

Source : OCDE, 2002.

## TVA : faut-il étendre les taux réduits ?

La France pratique un taux normal de TVA de 19,6 %, juste à la médiane de l'UE (et 1,2 point au-dessus de la moyenne). Faut-il des taux réduits ? Actuellement, ceux-ci sont justifiés par des raisons sociales (alimentation, appareils pour handicapés), culturelles (spectacles, livres, quotidiens), ou d'aide à des secteurs de main-d'œuvre (services aux personnes, travaux sur locaux d'habitation). Certains sont difficilement justifiables (hôtels, transports de personnes). Ces différentes motivations sont contradictoires : ce ne sont pas les plus pauvres qui utilisent les services aux personnes et qui profitent des activités culturelles. Diminuer un taux spécifique est une voie dangereuse qui induit des demandes perpétuelles de traitement différencié. Certes, les producteurs concernés prétendent que le prix de leur produit baissera, donc que la demande augmentera, ce qui induira des recettes fiscales supplémentaires, qui réduiront le coût de la mesure. Mais ils oublient que, compte tenu de la contrainte financière, la baisse de recettes fiscales doit être compensée par l'augmentation d'un autre impôt ; que le surcroît de demande dans leur secteur se fait au détriment d'autres secteurs, ce qui induit des pertes de recettes fiscales. Pour inciter à l'emploi non-qualifié, la mesure est moins efficace que la baisse des cotisations

sociales sur les bas salaires (puisqu'elle bénéficie au capital et à l'emploi qualifié du secteur au détriment de l'emploi non-qualifié des autres secteurs). Aussi, ne faudrait-il pas baisser la TVA sur les restaurants (ce qui coûterait 2 milliards d'euros, hors boissons alcoolisées) et les disques (et, pourquoi pas, la remonter sur les hôtels et les transports ?). Plutôt que de défendre ces mesures, la France devrait utiliser son crédit en Europe pour faire progresser l'harmonisation fiscale.

Le projet de création d'une TVA sociale destinée à financer la protection sociale en remplacement de cotisations employeurs refait périodiquement surface. C'est une erreur. Comme la TVA ne pèse pas sur les biens capitaux, une telle substitution ne réduirait pas le coût relatif du travail par rapport au capital. Certes, la TVA pesant sur les importations et étant déductible à l'exportation, la France ferait un gain de compétitivité, mais celui-ci serait payé par la baisse de pouvoir d'achat des salariés (qui devraient payer plus cher les produits importés) : ce serait une forme de dévaluation, qui n'aurait d'effet favorable que tant que les salaires ne récupéreraient pas la perte ainsi subie. Ce n'est pas le remède miracle.

## De fortes cotisations sociales ?

Les cotisations sociales sont très élevées en France. C'est logique pour toutes les prestations de remplacement (chômage, vieillesse, maladie) qui ont le statut de salaire différé. Ce mode de financement n'a aucun fondement pour les prestations famille et maladie, qui sont universelles et devraient être financées par l'impôt.

Comment sortir de cette incohérence ? Deux pistes étaient concevables. Soit, remplacer progressivement les cotisations employeurs famille et maladie par des points de CSG de sorte qu'un prélèvement unique sur les ménages finance toutes les prestations universelles, mais ceci supposerait d'augmenter progressivement la CSG de 11 points. Ceci aurait supposé un transfert des ménages vers les entreprises, peu souhaitable depuis 1987 où la situation financière des entreprises était satisfaisante (la réforme aurait dû être faite entre 1975 et 1985). Il faudrait des mesures compensatoires, comme une augmentation des salaires bruts ; dans ce cas, la mesure pourrait être neutre pour les entreprises et favoriser les salariés au détriment des retraités et des titulaires de revenus du capital. Mais peut-on encore réduire le niveau de vie relatif des retraités ? Soit, introduire une taxation sur l'ensemble de la valeur ajoutée des entreprises, sans déductibilité de l'investissement, mais le gouvernement s'y est refusé, de crainte de provoquer de trop forts transferts entre entreprises, nuisant aux secteurs fortement capitalistiques. La situation étant bloquée, il ne restait qu'à garantir aux entreprises que leurs cotisations maladie et famille ne seraient jamais plus augmentées et à concentrer les réductions sur les bas salaires.

La stratégie d'exonération des cotisations sociales a été menée sur une large échelle. Son coût *ex ante* en 2003 est de 15 milliards d'euros par an pour un effet estimé à 400 000 emplois supplémentaires. Le coût *ex post* est nettement plus faible puisque ces emplois rapportent 8 milliards en recettes fiscales et économies de prestations chômage. La mesure est allée à son terme : il est difficile d'augmenter encore les exonérations au niveau du SMIC et peu utile d'aller au-delà de 1,7 fois le SMIC. Un célibataire payé au SMIC coûte 1 392 euros à son entreprise, il paie 424 euros de cotisations (salarié et employeur) représentant des salaires différés, reçoit un transfert net de 50

euros (PPE + allocation logement-CSG-IR-cotisations maladie et famille) ; il lui reste 1 018 euros : les Smicards ne supportent donc aucune charge fiscale et sociale nette ; leur assurance maladie leur est offerte. Le niveau de vie assuré aux travailleurs non-qualifiés est totalement dissocié du coût de leur travail. Mais ces exonérations fragilisent le financement de la Sécurité sociale, surtout si s'y ajoutent des allègements jeunes, chômeurs de longue durée et, demain, travailleurs seniors. La réduction des cotisations employeurs et les primes aux travailleurs non-qualifiés créent une catégorie de salariés mal payés, dont les hausses de salaires sont très coûteuses pour l'employeur et peu rentables pour le salarié. Les entreprises sont fortement incitées à créer des emplois non-qualifiés spécifiques, sans possibilité d'évolution, coincés dans une trappe à bas salaires. À terme, ceux-ci ne correspondront pas à la qualification croissante des jeunes. Il faudra changer de dispositif après 2010. Fin 2003, le taux de chômage est de 8,3 % pour les diplômés de l'enseignement supérieur (contre 9,4 % pour les titulaires d'un CAP et 15,3% pour les non-diplômés) : l'écart existe encore mais se réduit.

En 2003, le déficit de l'Unédic représentait 4,3 milliards d'euros (soit 18 % des dépenses). Les partenaires sociaux ont augmenté les taux de cotisation de 5,8 à 6,4 % (ce qui rapporte 2,2 milliards d'euros) et réduit les durées d'indemnisation. Tant que la France rechute périodiquement dans le chômage de masse, il faut maintenir un niveau élevé de cotisation chômage qui couvre les besoins sur l'ensemble du cycle pour éviter de devoir réduire les prestations en période de basse conjoncture. Sans doute aussi, faudrait-il faire plus contribuer le secteur public, même si celui-ci est l'abri du chômage.

En 2003, le déficit de l'assurance-maladie a représenté 10,5 milliards d'euros, dont le quart provient d'un déficit conjoncturel de cotisations. Reste 8 milliards de déficit structurel, soit 0,9 point de CSG. À terme, la hausse de la CSG semble inéluctable. Au-delà, trois stratégies sont possibles : la première est la maîtrise collective des dépenses, où un Conseil national de la santé définit le panier de soins remboursables et des protocoles de bonne conduite, gère avec rigueur les revenus des professions de santé. Dans la deuxième, le système est partagé entre un Service National de Santé (SNS), qui couvre les plus pauvres et des mutuelles/assurances en concurrence, les moins pauvres étant obligés de s'assurer mais pouvant choisir leur caisse. Ceci permettrait une baisse fictive du taux de prélèvement obligatoire. Toutefois, la concurrence est difficile à organiser dans ce secteur : comment vérifier qu'une assurance ne pratique pas des tarifs très bas parce qu'elle sélectionne les assurés ou qu'elle ne fournit pas certains soins utiles mais coûteux ? Il faudrait imposer aux assurances un cahier des charges précis et socialement défini. Les tarifs des assurances privées seront forfaitaires, tenant compte de l'âge et peut-être de l'état de santé ; ce serait un recul important de la redistributivité, puisqu'actuellement les primes ne dépendent que du revenu, et que les enfants sont assurés gratuitement. Les couches moyennes devront payer pour leurs soins et pour financer le SNS des plus pauvres. Les éventuelles économies de dépenses de santé seront perdues en frais de fonctionnement des assurances. Dans la stratégie intermédiaire, la part des remboursements assurée par les mutuelles augmenterait, sans que celles-ci puissent intervenir dans la politique de santé ; un mécanisme compliqué garantirait que tous bénéficient d'une mutuelle (gratuité pour les plus pauvres, subvention dégressive pour les autres, avec ou sans obligation) : le seul gain serait la baisse fictive du taux de prélèvement obligatoire.

## La taxation des ménages

La taxation des ménages se fait par l'impôt sur le revenu (32,3 % des prélèvements en 2001), la CSG-CRDS (46,8 %), la taxe d'habitation (5,9 %), les contributions foncières (5,7 %), l'ISF (1,8 %), les droits de mutation (2 %) et de successions (5,5 %). La particularité française est la coexistence d'un impôt sur le revenu, concentré et de faible rendement et d'une CSG proportionnelle. Il ne faut pas réduire le poids de l'impôt sur le revenu, le seul à être progressif, à tenir compte de l'ensemble des revenus et des caractéristiques du ménage. Il serait regrettable que la décentralisation fasse augmenter le poids de la taxe d'habitation, qui est nécessaire certes, mais qui est moins juste et précise que l'impôt sur le revenu. Il faut conserver le caractère familial de l'impôt, qui reconnaît le droit aux familles d'être taxées compte tenu de la mise en commun de leurs ressources. Il n'est pas obligatoire d'aller vers un prélèvement versé par les entreprises : l'impôt peut rester citoyen.

La France demeure un des rares pays où le taux marginal est supérieur à 50 % si on ajoute la CSG et l'IR (tableau 3). Par ailleurs, l'abattement de 20 % fait que le taux marginal d'imposition affiché, 48,08 %, par exemple, est bien supérieur au taux effectif : 34,6 %, pour la quasi-totalité des contribuables. La suppression de cet abattement et le reprofilage des tranches seraient neutres pour eux. Par contre, ils allégeraient la taxation des 9 % des revenus imposables) qui n'en bénéficient pas actuellement : la part des salaires supérieure à 10 500 euros par mois, les revenus fonciers, les dividendes, les Bénéfices Industriels et Commerciaux. Cette mesure coûterait environ 4,5 milliards d'euros. Cet allègement n'est guère justifié pour les BIC qui restent fortement sujets à la fraude fiscale. Selon le Conseil des impôts, le taux de déclaration est de 92 % pour les salaires, de 50 % pour les revenus non salariaux.

**TABLEAU 3 : TAUX MAXIMUM D'IMPOSITION DES REVENUS EN 2003**

| En %        |       |
|-------------|-------|
| Allemagne   | 48,5  |
| Autriche    | 50    |
| Belgique    | 56,2  |
| Danemark    | 59    |
| Espagne     | 45    |
| Finlande    | 53,8  |
| France      | 53,2  |
| Italie      | 46,4  |
| Pays-Bas    | 52    |
| Royaume-Uni | 40    |
| Suède       | 55,5  |
| Japon       | 50    |
| États-Unis  | 45,35 |

Source : *Les impôts en Europe*, Delmas, 2003.

Une proposition souvent faite est de financer la réduction des taux de l'IR par la suppression de tous les dispositifs dérogatoires. Cependant, il ne saurait être question de remettre en cause les dispositifs qui visent à déterminer précisément le revenu imposable, comme le quotient familial, les abattements pour frais de garde ou de scolarité, etc. Que reste-t-il ? Les réductions pour favoriser certains investissements (cinéma, bateaux, TOM-DOM, PME, FCP innovation), soit un coût fiscal de 600 millions ; les réductions d'impôt pour les placements immobiliers (500 millions) ; l'exonération des sommes versées

au titre de la participation (800 millions) ; la demi-part supplémentaire à partir du troisième enfant (500 millions) ; l'abattement spécifique pour les personnes âgées de faible revenu (200 millions) ; la déduction pour les personnes seules ayant eu des enfants à charge (1 500 millions) ; l'exonération des suppléments familiaux de retraite (350 millions) ; l'abattement de 10 % sur les retraites pour frais professionnels (1 900 millions) ; la réduction d'impôt pour l'emploi d'un salarié au domicile (1 550 millions). Leur suppression rapporterait au total 8 milliards et permettrait une baisse de 15 % des taux du barème. Toutefois, elle ne va pas de soi ; elle frapperait spécifiquement les personnes âgées et les familles nombreuses, certains secteurs économiques (logement, PME) et l'emploi à domicile pour lequel il faudrait prendre des mesures compensatoires. Le risque est grand de faire beaucoup de mécontents légitimes.

Les retraités et les chômeurs ne paient pas de CSG s'ils ne sont pas imposables et la paient à un taux réduit (6,2 %) s'ils le sont, alors que tous les salariés paient la CSG. Monter le taux de 6,2 à 8 % rapporterait 2 milliards d'euros ; taxer à 8 % les retraités et les chômeurs non imposables (hors minimum-vieillesse et ASS) en rapporterait 5 milliards. Mais peut-on réduire de 8 % les revenus d'une population particulièrement défavorisée ?

Certains ont proposé de fusionner la CSG et l'IR. Pourtant, il est souhaitable de fournir des ressources propres et bien définies à la Sécurité sociale, même si actuellement cette transparence est brouillée par la multiplicité et la volatilité des transferts. Par contre, la fusion ferait que tous les français se sentiraient *imposés*. Elle donnerait plus de liberté pour restructurer les prélèvements. Reste à savoir ce que l'on en ferait : il n'est question ni de réduire la CSG pour demander plus à l'IR, ni de l'inverse. On voit mal alors l'intérêt de la réforme. D'autres voudraient rendre la CSG progressive. Ceci est impossible, sauf à renoncer à la retenue à la source : qui ferait le total des revenus du ménage ?

Les impôts locaux sont archaïques et inégalitaires relativement aux impôts nationaux puisque les riches paient peu dans les communes riches et les pauvres paient beaucoup dans les communes pauvres. Il faudra un jour réduire la taxe d'habitation, créer un supplément local à l'IR, dont le produit serait redistribué aux collectivités locales sur la base de leurs besoins (population, enfants à scolariser, personnes en difficulté).

## La taxation des revenus du capital

Le régime général de la taxation des revenus du capital est maintenant le prélèvement libératoire de 25 %. Il est relativement satisfaisant puisqu'il correspond à un taux d'imposition de 41,7 % sur le revenu réel (pour un taux d'intérêt de 5 % et un taux d'inflation de 2 %), alors que le taux d'imposition marginal d'un salarié taxé dans la tranche marginale de 37,38 % est en fait de 45,2 % (y compris cotisations maladie et famille, mais hors cotisations retraite et chômage).

L'imposition des revenus du capital était menacée par le marché unique. Après de longues négociations, la Commission a adopté une directive qui généralise l'obligation de déclaration des revenus d'intérêt. C'est le domaine où l'harmonisation fiscale a le plus avancé.

De nombreuses niches fiscales ont été progressivement supprimées. Restent les privilèges injustifiables de l'assurance-vie : taxation à taux réduit (les premiers 4 600 euros de revenu ne

payent que les 10 % de prélèvements sociaux ; au-delà, l'imposition est de 17,5 %) et exonération des droits de succession.

L'avoir fiscal sera supprimé à partir de 2005 : les dividendes seront imposés à l'impôt sur le revenu, mais avec un abattement de 50 % (plus un abattement forfaitaire de 1 220 euros). Ceci augmente nettement la taxation des actions détenues dans un PEA et très légèrement celle des autres (tableau 4). Le taux d'imposition global des actions, de l'ordre de 42 %, semble nettement supérieur à celui des placements à revenus fixes (25 %). Toutefois, avec un taux d'inflation de 2 %, le taux d'imposition pour le contribuable, taxé au taux marginal de 48,09 % à l'IR, est de 44 % sur le revenu réel des actions, de 41,7 % sur celui des obligations.

TABLEAU 4 : TAUX D'IMPOSITION DES REVENUS DES ACTIONNAIRES<sup>1</sup>

|                                            | Ancien système    |                   |      | Nouveau système   |                   |      |
|--------------------------------------------|-------------------|-------------------|------|-------------------|-------------------|------|
|                                            | TM=37,38          | TM=48,09          | PEA  | TM=37,38          | TM=48,09          | PEA  |
| Dividendes                                 | 45,5              | 55,6              | 10   | 52,6              | 55,9              | 40,9 |
| Dividendes sous abattement                 | 8,1               | 7,6               | –    | 39                | 38,4              | –    |
| Plus-values non taxées <sup>2</sup>        | 34,3 <sup>2</sup> | 34,3 <sup>2</sup> | –    | 34,3 <sup>2</sup> | 34,3 <sup>2</sup> | –    |
| Plus-values taxées <sup>2</sup>            | 51,4 <sup>2</sup> | 51,4              | 40,9 | 51,4              | 51,4              | 40,9 |
| Portefeuille de 150 000 euros <sup>3</sup> | 38,9              | 41                | 31,9 | 41,7              | 42,3              | 40,4 |

1. IS, prélèvements sociaux et IR.

2. En supposant que les plus-values sont égales aux profits non distribués.

3. On suppose que la rentabilité est de 10 %. On suppose que 20 % des profits sont distribués sous forme de dividendes ; que les plus-values correspondent aux profits non distribués ; que le tiers des plus-values est taxé.

TM : Taux marginal d'imposition à l'IR de l'actionnaire.

Source : Calculs de l'auteur.

La réforme pose une nouvelle fois la question du statut de l'impôt sur les sociétés. Selon le point de vue traditionnel de la fiscalité française, c'est un acompte de l'impôt sur le revenu des actionnaires. Il est donc logique que l'État le leur restitue, de sorte que ceux-ci paient finalement leur taux marginal d'imposition sur leurs dividendes. Au niveau international, ceci pose problème. Soit une entreprise du pays B (au taux de l'IS de 40 %) qui a des actionnaires dans le pays A (où ce taux est de 20 %). Cette logique voudrait que le pays B rembourse l'impôt fiscal aux actionnaires du pays A, qui seraient taxés dans leur pays, mais les rentrées fiscales du pays B seraient réduites, ce qui est injustifié si le taux plus élevé dans le pays B correspond à de meilleures infrastructures ; les entreprises à actionnariat étranger seraient privilégiées par rapport aux entreprises à actionnariat national. Adoptons donc le point de vue inverse. L'IS est un impôt sur les sociétés en elles-mêmes, la contrepartie des infrastructures (physiques ou institutionnelles) mises à leur disposition. Aussi, ne doit-il pas être remboursé aux actionnaires. Mais comment justifier alors un traitement fiscal privilégié pour les dividendes ? Pourquoi l'impôt ne frappe-t-il pas aussi le capital emprunté ? Il faudrait diminuer la taxation des profits, en augmentant celle de l'EBE.

Autre problème, la taxation des plus-values réalisées est peu productive, avec un seuil de déclenchement élevé (15 000 euros de cessions) et des possibilités d'évasion (départ à l'étranger, transferts par don ou héritage). Cette faible taxation justifie la taxation relativement élevée des dividendes et des plus-values réalisées. Il faudrait taxer les plus-values latentes.

Réfléchissons sur les principes généraux de taxation des revenus du capital. Une personne, gagne 1 000 l'année N ;

**TABEAU 5 : GAIN MENSUEL AU PASSAGE À L'ACTIVITÉ (AVEC LA PRIME POUR L'EMPLOI ET L'INTÉRESSEMENT)**

|                                     | RMI vers ½ SMIC       |            | RMI vers SMIC |              | ½ SMIC vers SMIC |            |
|-------------------------------------|-----------------------|------------|---------------|--------------|------------------|------------|
|                                     | PPE                   | INT + PPE  | PPE           | INT + PPE    | PPE              | INT + PPE  |
| Célibataire, 0 enfant               | 88 (14 %)             | 200 (32 %) | 413 (65 %)    | <sup>2</sup> | 325 (45 %)       | 213 (26 %) |
| Célibataire, 2 enfants              | 161 (16 %)            | 279 (27 %) | 541 (52 %)    | <sup>2</sup> | 359 (31 %)       | 262 (20 %) |
| Couple, 0 enfant, conjoint inactif  | 36 <sup>1</sup> (4 %) | 276 (33 %) | 294 (35 %)    | 526 (62 %)   | 258 (29 %)       | 250 (22 %) |
| Couple, 2 enfants, conjoint inactif | 41 <sup>1</sup> (3 %) | 281 (24 %) | 230 (20 %)    | 635 (35 %)   | 218 (22 %)       | 354 (25 %) |

1. Le gain de ½ SMIC ne fait pas sortir du RMI.

2. Ne donne pas droit à l'intéressement.

Source : Calculs de l'auteur.

soumise à un taux de taxation de 20 %, elle dispose de 800 ; elle en épargne 100, qu'elle place à un taux d'intérêt de 5 %. Dix années après, elle obtient 163, réduit à 150 après taxation à 20 %. La rentabilité de son placement est de 4,14 %. Il existe deux régimes de faveur possibles. Soit, l'exonération des revenus des placements, qui aboutit à une rentabilité de 5 %. Soit, la détaxation à l'entrée, qui autorise à déduire l'épargne du revenu imposable. À consommation donnée, l'épargne est de 125 ; qui devient 204 au bout de 10 ans, soit 163 après impôt ; la rentabilité est là aussi de 5 %. Les deux formes d'exonération sont équivalentes. Un régime exceptionnel serait la double exonération, à l'entrée comme à la sortie ; la rentabilité du placement serait alors de 7,4 %.

L'exonération à la sortie s'applique aux livrets A ou aux PEA. L'exonération à l'entrée s'appliquera au PERP, qui n'aura qu'un avantage limité puisque les fonds investis ne sont exonérés que de l'IR tandis que les pensions versées seront imposables à l'IR et à la CSG. La double exonération s'appliquera pour le PERCO : les sommes versées par l'employeur ne seront soumises qu'à la CSG (et pas à l'impôt sur le revenu) ; elles bénéficieront d'une exonération totale de cotisations sociales pour les 2 300 premiers euros et d'un taux réduit à 8,2 % pour les 2 300 suivants. En cas de sortie en capital, l'exonération sera totale. Les grandes entreprises pourront utiliser ce dispositif pour mettre sur pied des régimes de pension extrêmement rentables, du fait de l'évasion fiscale et sociale, ce qui pourrait inciter leurs salariés à demander à s'extraire des dispositifs communs. La logique voudrait que l'exonération à l'entrée soit la règle pour l'épargne retraite, l'exonération à la sortie pour les formes d'épargne que l'on veut favoriser. La double exonération devrait être évitée.

L'immobilier de rapport fonctionne en double taxation. Certains dispositifs, comme l'amortissement Robien, le font passer en taxation à la sortie. Les revenus immobiliers implicites des propriétaires de leur logement ne sont taxés ni au prélèvement social, ni à l'impôt sur le revenu. Mais ils ne bénéficient pas d'avantages à l'entrée. Le total de la taxe foncière et des droits de mutations à titre onéreux équivaut à une taxation du revenu foncier de l'ordre de 10 %. L'équité voudrait que ces revenus payent au moins le prélèvement social, ce qui rapporterait 7 milliards d'euros, mais aucun gouvernement n'a jusqu'à présent eu le courage de les imposer.

## Du côté des pauvres...

Créée par le gouvernement Jospin, modifiée par le gouvernement Raffarin, la PPE fait l'unanimité. Son objectif est d'accroître l'incitation à la recherche d'emploi, en augmentant l'écart de revenu entre l'inactivité et l'emploi. Cependant, peu nombreux sont ceux qui lui attribuent un effet fort sur l'emploi,

soit parce que les montants distribués et la structure du dispositif sont peu adaptés, soit parce que le chômage français n'est pas dû à un manque d'offres d'emploi des travailleurs non-qualifiés. C'est une prestation peu compréhensible, versée avec un décalage important avec la reprise d'activité. Son montant est faible : 4,6 % du salaire (44 euros par mois) pour une personne travaillant à temps plein au SMIC ; 6,7 % du salaire (33 euros par mois) pour un mi-temps au SMIC. Les compléments familiaux sont dérisoires. La prime est donc peu incitative.

La PPE augmente de 3 à 5 % le niveau de revenu des foyers dans lesquels au moins une personne exerce une activité au SMIC entre mi-temps et plein temps. La PPE ne rend pas vraiment rentable la reprise d'activité à mi-temps du premier travailleur d'un couple ou d'un célibataire (4 % de hausse de revenu pour le 1<sup>er</sup> travailleur d'un couple, 14 % pour un célibataire), ni même la reprise d'une activité à temps complet pour ce premier travailleur. L'incitation financière à accepter un emploi à mi-temps reste faible (tableau 5). La PPE est d'une plus faible ampleur que l'intéressement du RMI. Un célibataire sans enfant qui sort du RMI pour un emploi au SMIC à mi-temps bénéficie d'une PPE de 39 euros par mois et d'un RMI d'intéressement de 118 euros par mois. L'intéressement est reçu tous les mois alors que la PPE est touchée plus d'un an après la reprise de l'activité. L'intéressement est donc nettement plus incitatif, mais a le défaut d'être provisoire (maximum un an) et de nécessiter d'être passé par la « case » RMI.

Du point de vue redistributif, la PPE favorise les travailleurs qui ont déjà un emploi à temps plein au détriment des inactifs ou des travailleurs à temps partiel. Le souci de l'incitation oblige à maintenir un écart entre le RMI et le SMIC, soit en faisant stagner le RMI (ce qui est socialement injuste), soit en augmentant le revenu disponible des Smicards (ce qui est coûteux).

Pour que les travailleurs supplémentaires, désireux de trouver un emploi, puissent travailler, il faut qu'il existe un stock d'emplois non-qualifiés disponibles. La PPE ne peut être efficace qu'en période de forte croissance ou en accompagnement d'une stratégie de réduction des cotisations employeurs.

Quatre pistes de réformes peuvent être explorées. La première consisterait à revoir le barème de la PPE. Mais aucune réforme de celui-ci ne semble s'imposer compte tenu des différents objectifs. La deuxième consisterait à remplacer la PPE par une subvention à l'emploi, c'est-à-dire un remboursement de cotisations salariés pour les travailleurs payés au SMIC horaire et un peu plus. Celle-ci figurant sur la fiche de paye mensuelle serait plus incitative. Les éléments familiaux de la prime disparaîtraient. Toutefois, la mesure serait équivalente à une hausse du SMIC accompagnée d'une augmentation des réductions des cotisations employeurs. Faut-il maintenir deux dispositifs équivalents ? La

troisième piste serait l'*Allocation compensatrice de revenu*, qui consisterait en rendre pérenne et sans condition de passage au RMI, l'intéressement du RMI. Chaque famille de travailleurs recevrait une allocation égale au RMI diminuée de la moitié de ses revenus salariaux, de sorte qu'une hausse de 480 euros de salaire (un demi-SMIC) garantirait une hausse de 240 de revenu disponible. Cette mesure serait plus coûteuse, mais traiterait de manière cohérente la situation des travailleurs pauvres. Elle aurait la qualité (ou le défaut) de rendre rentable le travail à mi-temps. La quatrième consisterait en la *suppression du RMI*. Les titulaires actuels seraient répartis en trois populations. Une première, déclarée définitivement inapte au travail, aurait droit à une allocation d'adulte handicapé. Une deuxième, considérée comme apte, se verrait affecter un emploi au SMIC soit dans une entreprise par un CIE renforcé, soit dans une collectivité locale ou une association. Une troisième, moins apte, aurait, soit un travail au SMIC temporairement à mi-temps (par exemple, une célibataire avec enfants en bas âge) assorti d'une allocation d'intéressement, soit une formation rémunérée. Les individus n'auraient pas le choix entre RMI et activité salariée.

Le RMA semble aller dans cette direction. Le principe est de donner le montant du RMI à l'employeur (368 euros) ; celui-ci n'ayant qu'à fournir le complément pour assurer au travailleur le montant du SMIC à 20 heures de travail. Comme l'employeur ne paye les cotisations que sur ce complément (240 euros), le coût du demi-SMIC est pour lui de 350 euros (au lieu de 729 euros normalement). Le travailleur perçoit lui 557 euros, au lieu de 479, puisqu'il ne paye les cotisations sociales que sur 240 euros. L'employeur paie moins, le travailleur gagne plus : la formule est séduisante. Elle pose toutefois deux problèmes. Le gain obtenu par le travailleur (de 78 euros) a pour contrepartie une baisse des cotisations chômage et retraite, soit de son salaire différé de 134 euros ; sont ainsi introduits des emplois qui ne permettent pas de valider des années complètes pour la retraite ; c'est un précédent dangereux pour la protection sociale. Les travailleurs concernés perdent l'intéressement du RMI. Un travailleur qui prend un RMA perd 52 euros par mois (plus 134 euros de salaire différé) par rapport à un travailleur qui obtient un mi-temps rémunéré au SMIC en bénéficiant de l'intéressement du RMI ; par contre, l'entreprise gagne 379 euros. Il est donc à craindre qu'un salarié sortant du RMI après un an ne trouve plus que des RMA et perde toute chance de retrouver un emploi normal. Le RMA devrait être repensé.

## Du côté des riches

Les sociétés sociales-démocrates taxent fortement les revenus et les patrimoines élevés. Ceci correspond à des préoccupations d'égalité et de justice sociale : il est normal que ceux qui bénéficient le plus de l'organisation sociale en financent une part plus importante. La mondialisation remet en cause ce schéma puisque les plus riches peuvent choisir le pays où ils travaillent et où ils résident de façon à échapper à l'impôt. Certains pays font le choix d'offrir peu de dépenses publiques et donc d'avoir besoin de peu d'impôts ; même si ce n'est pas le but, ils attirent les riches (c'est le cas de la Grande-Bretagne). Certains petits pays peuvent avoir intérêt à pratiquer de bas taux d'imposition, qui leur rapportent plus que des taux élevés, en attirant les capitaux étrangers (c'est le cas de la Suisse). Enfin, de très petit pays peuvent choisir un statut pur de « paradis fiscal ». La sociale-démocratie fiscale est-elle condamnée ?

La riposte des grands pays, comme la France, doit prendre quatre formes contradictoires :

1. La lutte contre les paradis fiscaux devrait être accentuée, dans un cadre européen ou mondial. Il faudrait interdire aux entreprises et aux institutions financières d'y avoir des filiales, d'y transférer des fonds. Il faudrait prendre des mesures de rétorsion contre les français qui s'installent dans les paradis fiscaux, comme les priver du droit de vote.

2. Il faudrait développer l'harmonisation fiscale en Europe, ce qui pose des problèmes délicats puisque les pays sont attachés à leur autonomie fiscale et qu'il est normal que de bas taux d'imposition compensent parfois des désavantages en termes d'infrastructures ou de niveau de développement.

3. Il faut réduire le poids portant sur les plus hauts revenus et capitaux. Mais, dans quelle mesure devons-nous renoncer à nos objectifs de redistribution ?

4. Enfin on peut envisager de réduire spécifiquement la taxation des contribuables les plus mobiles. Mais, cette abdication aboutirait à des mesures contraires au principe d'égalité devant l'impôt.

Pour l'impôt sur le revenu, le principe de résidence permet à chaque pays de taxer ses résidents selon la totalité de leur revenu mondial. Un individu peut choisir de s'expatrier pour des motifs fiscaux, mais il doit alors changer effectivement de résidence. Sont essentiellement concernés les *super stars* et les cadres supérieurs des grandes entreprises multinationales. Un cadre supérieur gagnant 30 000 euros par mois est soumis à un taux d'imposition global de 38 % en Suisse, de 44 % en Grande-Bretagne et de 62 % en France (dont 14 points sont du salaire différé). Deux mesures permettraient d'alléger sa fiscalité : le déplafonnement des 28 % d'abattement sur les salaires et le plafonnement des cotisations employeurs, maladie et famille (par exemple à 4 plafonds). Elles feraient baisser son taux global d'imposition à 44 %, mais réduiraient la redistribution du système fiscal-social français.

Pour que le principe de résidence puisse être mis en œuvre, un pays ne doit pas avoir le droit d'offrir une fiscalité privilégiée à ses résidents de fraîche date. Cependant, certains pays ont des législations dérogatoires. Le Danemark et la Finlande offrent aux cadres étrangers des allègements de leur taux d'imposition. La généralisation de telles pratiques permettrait à cette catégorie de la population d'être exonérée de la charge des dépenses publiques en changeant de pays de résidence, alors qu'elle jouit de revenus élevés et a généralement bénéficié de la gratuité des dépenses d'éducation dans son pays d'origine. La mesure la moins critiquable est la déduction fiscale des frais spécifiques induits par l'expatriation. La France a commencé à entrer dans cette voie dangereuse en 2003 en exonérant d'impôt sur le revenu les suppléments de salaires versés aux cadres impatriés.

Les taxes sur les patrimoines et les successions sont relativement fortes en France : 0,73 % du PIB, ce qui nous met en 3<sup>e</sup> position dans l'OCDE derrière la Suisse (1,3 %) et le Luxembourg (0,8 %), mais nettement devant les États-Unis (0,36 %), le Royaume-Uni (0,24 %), l'Allemagne (0,16 %). En Europe, ne maintiennent un impôt sur la fortune que la Suisse, le Luxembourg, la Suède, la France, l'Espagne et la Finlande. L'Italie vient de supprimer l'impôt sur les successions. Faut-il s'aligner ? Non, sans doute. Mais, la tentation de l'exil fiscal est grande pour les personnes fortunées. Il faut cependant distinguer deux

cas : s'il s'agit d'une fortune en titres, 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 a choisi d'exonérer les biens professionnels de l'ISF et d'une partie des droits de successions 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.

L'impôt sur les successions est relativement lourd. Il serait sans doute nécessaire de l'alléger en réduisant certains taux. La France privilégie les successions aux enfants et taxe à 60 % la succession à un non apparenté, ce qui est injuste, puisque dans ce cas, le bénéficiaire a été explicitement désigné par un testament. En contrepartie, pourraient être supprimés les privilèges injustifiés : l'exonération de l'assurance-vie et celle de la taxe sur les plus-values sur les actifs hérités.

Le montant de l'ISF est plafonné : son montant additionné à celui de l'impôt sur le revenu ne peut excéder 85 % des revenus nets imposables<sup>1</sup>. Ce plafonnement n'est pas satisfaisant : les personnes qui ont un patrimoine très important et peu de revenus ont généralement un important portefeuille boursier et s'arrangent pour ne pas déclarer de plus-values : le plafonnement leur profite de façon indue.

Monsieur Durand habite un appartement qui vaut 1,5 million d'euros et possède un portefeuille-titre de 4 millions d'euros. Il ne déclare que 40 000 euros de revenus (des dividendes). S'y ajoutent 20 000 euros d'avoir fiscal. Le total, impôt sur le revenu plus prélèvements sociaux, est de 23 880 euros. Son ISF théorique est de 44 770 euros, que le plafonnement limite à 27 120 euros. Il paye alors 85 % de son revenu de 60 000 euros, ce qui peut sembler très important. Cependant, si on considère que le revenu de son appartement est de 75 000 euros et que ses actions lui rapportent 5 % de rentabilité (compte tenu des plus-values latentes), soit 200 000 euros, son vrai revenu est de 275 000 euros. Son imposition globale n'est que de 25 % de son revenu avant plafonnement, de 18,5 % après.

Après la réforme de l'avoir fiscal de 2005, son revenu restera à 40 000 euros, puisqu'il ne touchera plus d'avoir fiscal. Le total, IR + prélèvements sociaux, sera de 6 540 euros. Son ISF théorique sera de 44 770 euros, abaissé à 27 460 euros par le plafonnement. Il payera alors 85 % de son revenu de 40 000 euros. La réforme lui coûtera en net 7,5 % de ses dividendes. Son imposition sera de 18,7 % de son vrai revenu avant plafonnement, de 12,3 % après.

La réforme de l'ISF ne passe pas par une suppression du plafonnement du plafonnement. Elle nécessite que soit pris en compte un revenu qui incorporerait les loyers imputés (par exemple, pour 5 % de la valeur de l'appartement occupé par son propriétaire) et une rentabilité importée des actions (5 % du patrimoine boursier). Dans ce cas, le total de l'ISF et des impôts sur le revenu pourrait être plafonné à 55 % du revenu. Ce

1. Ce plafonnement est plafonné. Pour les contribuables dont le patrimoine excède la limite supérieure de la troisième tranche du barème (soit 2,3 millions d'euros), la réduction d'impôt ne peut être supérieure à 50 % de la cotisation d'ISF initialement due ou à l'impôt dû pour un patrimoine de 2,3 millions (soit 10 970 euros).

qui permettrait de tordre le cou à l'idée que leur cumul est confiscatoire et aurait un effet d'affiche favorable (le 85 % passerait à 55 %).

## Les impôts sur les entreprises

La fiscalité sur les entreprises pose quatre problèmes. Le premier est celui de son poids global. Il n'est pas facile à calculer, car il est délicat de faire la part entre la fiscalité pesant sur les entreprises, les travailleurs et les ménages. Où classer les cotisations sociales employeurs, l'IRAP italien, la taxe d'apprentissage, les droits d'accises ? Selon une définition arbitraire (impôt sur les sociétés + taxe sur les salaires + impôt foncier + impôt sur le capital des entreprises + impôts locaux), les impôts sur les entreprises représentaient en France, en 2002, 6,6 % du PIB, ce qui la plaçait au 2<sup>e</sup> rang (derrière le Luxembourg), contre 6,4 % en Italie, 5,2 % au Royaume-Uni, 3,5 % aux États-Unis, 3 % en Espagne, 0,9 % en Allemagne (ce chiffre étant exceptionnellement bas en raison de la réforme fiscale en cours). Le taux français actuel de l'impôt sur les sociétés, 34,3 % est dans la moyenne européenne (tableau 6). Même s'il peut être nécessaire de le redescendre à 33,3 %, l'effort à faire est limité (1,7 milliard d'euros). Le problème est que s'y ajoutent taxe sur les salaires, taxe foncière et taxe professionnelle.

TABLEAU 6 : LES TAUX DE L'IS EN 2003 DANS L'UE

| En %        | Taux normal        |
|-------------|--------------------|
| Autriche    | 34                 |
| Allemagne   | 39,6 <sup>1</sup>  |
| Belgique    | 34                 |
| Danemark    | 30                 |
| Espagne     | 35                 |
| Finlande    | 29                 |
| France      | 34,33              |
| Grèce       | 35                 |
| Irlande     | 12,5               |
| Italie      | 38,25 <sup>2</sup> |
| Luxembourg  | 30,4               |
| Portugal    | 33                 |
| Royaume-Uni | 30                 |
| Suède       | 28                 |
| Total       | 33,7               |

1. Y compris taxe locale.

2. Y compris IRAP.

Source : Les impôts en Europe, Delmas, 2003.

Les impôts peuvent frapper les facteurs de production, les ventes ou les profits. Considérons une entreprise qui anticipe de vendre pour 100 ; son capital est de 200, dont 8 % est amorti au cours de la période ; elle est endettée pour 80 au taux de 5 % ; elle paye 50 de salaires et 20 d'amortissement du capital ou d'intérêt. L'impôt est de 20 ; le profit net attendu de 10. Si elle ne vend que 95, le profit est de 5 pour si l'impôt frappe les facteurs de production ; de 6 s'il frappe les ventes ; de 7 s'il frappe l'EBE ; de 8,33 s'il frappe les profits nets. Plus la taxation se fait en bas du compte, plus l'État partage le risque avec l'entrepreneur. Certains économistes en concluent qu'il faut taxer les profits plutôt que les facteurs de productions, l'État assurant en quelque sorte les entrepreneurs ; d'autres, au contraire, qu'il faut taxer les facteurs de production de façon à récompenser au maximum les meilleurs entrepreneurs.

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 situation de chômage de masse, il faut réduire la taxation du travail plutôt que celle du capital. Aussi, la France a-t-elle 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 suppression de la taxe professionnelle est contre-productive. La taxe ne frapperait plus que le capital physique, indépendamment de sa propriété. Les recettes de remplacement possibles sont contestables : la TVA, mais ce serait augmenter la fiscalité portant sur le travail ; l'impôt sur les sociétés, mais celui-ci ne frappe pas le capital emprunté et est extrêmement fluctuant selon la conjoncture générale ou spécifique à l'entreprise ; une taxe spécifique sur l'EBE, mais il faudrait créer une nouvelle base fiscale, difficilement localisable ; une taxe sur les ménages : certes, la France gagnerait en compétitivité et en attractivité, mais au détriment du pouvoir d'achat des ménages, mais en s'engageant dans une stratégie de concurrence fiscale. Il faut asseoir la fiscalité locale sur les facteurs physiques effectivement utilisés localement par l'entreprise. La bonne taxe, c'est celle que l'on vient de supprimer.

La question de l'harmonisation fiscale se pose de façon importante pour l'IS. Certes, les taux sont proches de 30 % dans l'ensemble des pays de l'UE, de sorte que ce niveau pourrait être pris comme minimum. Mais, ceci est difficile, dans la mesure où un tel minimum n'existe pas pour les autres impôts. Les pays accédants, ainsi que l'Irlande, réclament le droit de pratiquer un taux plus faible pour attirer les IDE. Les pays devraient renoncer à leur liberté de fixer les bases d'imposition alors que l'unanimité en matière de fiscalité directe est maintenue dans la Constitution de l'UE. Aussi, la seule stratégie est d'affirmer le principe de taxation à la source : chaque pays doit pouvoir pratiquer le taux de son choix sur les profits réalisés sur son territoire. Ce n'est pas optimal puisque cela gêne la constitution d'entreprises européennes et oblige à surveiller les transferts entre sociétés mères et filiales, mais il n'y a guère d'alternative aujourd'hui.

## Quel déficit ?

En 2003, le déficit public a été de 4,1 % du PIB, ce qui correspond, selon le gouvernement, à un déficit structurel de 2,8 % du PIB. Selon la Commission, l'objectif devant être un solde structurel équilibré, la France a un déficit excessif de 2,8 points. Selon la règle d'or des finances publiques, l'objectif de moyen terme est d'avoir un déficit public qui ne dépasse pas l'investissement public net augmenté de la dépréciation de la dette publique, soit 2 % du PIB : l'excès de déficit serait de 0,8 point. Pour stabiliser la dette à 60 % du PIB, avec un taux de croissance nominal de 4,25 %, le déficit public soutenable à moyen terme est de 2,5 % du PIB, l'excès de déficit serait de 0,3 point. Il est normal qu'en période de récession, le déficit structurel se creuse au-delà de sa valeur d'équilibre. Ceci signifie que l'État a pris des mesures pour soutenir l'activité au-delà du jeu normal des stabilisateurs automatiques. Par exemple, il a reculé la mise en œuvre de mesures de financement de l'assurance-maladie, ce qui peut se justifier par le souci de ne pas aggraver la récession, mais les mesures devront être prises au moment de la reprise. À

ce moment, une partie du déficit devrait se résorber automatiquement, mais, sauf si la croissance est beaucoup plus vigoureuse que prévue, il n'y aura guère de marge de manœuvre. Toute baisse d'impôt devra être compensée par la hausse d'un autre impôt ou la réduction d'une dépense publique.

Fin 2003, la dette publique représentait 64 % du PIB contre 20 % fin 1980. Sa charge atteint 2,8 points de PIB en 2004. Il peut sembler regrettable que la France aborde ainsi la période de dégradation du ratio démographique. Cependant, cette constatation doit être relativisée. Pour stabiliser la dette, le déficit soutenable est de 2,5 points du PIB, de sorte que la charge effective de la dette (charge – déficit soutenable) n'est que de 0,3 point. La France ayant approximativement suivi la règle d'or, la dette publique est égale au montant des actifs publics. Pendant la croissance de sa dette publique, la France avait un net surplus extérieur, ce qui prouve bien que le déséquilibre initial était un déficit de demande (et non une politique budgétaire trop expansionniste) et que cette dette est globalement détenue par les ménages français (et non par l'étranger). Bien que l'État affirme que les retraites sont garanties, les générations du *baby-boom* continuent à épargner, ce qui crée un déficit de demande, qui oblige l'État à avoir un déficit.

## Quelle stratégie pour la réforme fiscale ?

La France n'a donc guère de marge pour faciliter une réforme fiscale par une réduction globale de la fiscalité. Trois stratégies de réforme sont envisageables :

— Une stratégie axée sur la réduction des impôts des plus riches. Ceux-ci sont frappés en France à des taux relativement élevés ; certains y échappent en partant à l'étranger. Il faudrait réduire les taux les plus élevés pour les inciter à rester. Dans cette optique, il faudrait en priorité supprimer l'ISF et réduire la tranche supérieure du barème de l'impôt sur le revenu : le coût serait relativement faible et l'effet d'incitation relativement fort. Cette stratégie pose des problèmes d'acceptation sociale (les gagnants sont les très riches qui sont peu nombreux) et peut induire un déficit de demande : les riches consomment peu, contrairement aux pauvres qui seront frappés par les baisses de dépenses publiques nécessaires pour financer la réforme.

— 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 ou les ménages, donc accepter une certaine baisse de niveau de vie pour être plus compétitif. Là aussi, se pose la question du choc initial sur la demande et de l'acceptation sociale. C'est, de plus, une stratégie peu coopérative à l'échelle européenne.

— Une stratégie de saupoudrage accordant des baisses d'impôts limitées, mais bénéficiant à toute la population. Elle pourrait être financée par la suppression des niches fiscales, ce qui imposerait de renoncer à l'interventionnisme fiscal. Mais cette stratégie manque d'axe moteur.

Réformer la fiscalité n'est pas chose aisée ■