



La réforme fiscale en marche ?

Jacques Le Cacheux

► To cite this version:

Jacques Le Cacheux. La réforme fiscale en marche ?. Les Cahiers français : documents d'actualité, 2013, 373, pp.9-13. hal-03460931

HAL Id: hal-03460931

<https://sciencespo.hal.science/hal-03460931>

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.



LA RÉFORME FISCALE EN MARCHÉ ?

Jacques Le Cacheux

Professeur à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour/CATT,
Directeur du Département des études de l'OFCE/Sciences-Po

Depuis mai 2012, des mesures fiscales d'une ampleur certaine ont été mises en œuvre. Ainsi, les prélèvements sur les hauts revenus, le patrimoine et ses revenus ont été alourdis. En revanche, selon Jacques Le Cacheux, ces mesures ne s'organisent pas dans une refonte d'ensemble de notre système fiscal. La fiscalité des ménages modestes a été peu réformée, la réforme du financement de la protection sociale reportée, la fiscalité sur la consommation simplement réaménagée et la fiscalité écologique n'a pas été approfondie. Enfin, une réflexion sur les notions d'équité et de justice fiscale semble manquer.

C. F

Le Conseil constitutionnel a, le 29 décembre 2012, censuré diverses mesures fiscales contenues dans les lois de finances adoptées au cours du second semestre 2012 par la nouvelle majorité issue des urnes en juin. Parmi celles-ci, emblématique de la volonté de changement du nouveau gouvernement, le fameux taux d'imposition exceptionnel à 75 % sur les revenus individuels dépassant 1 million d'euros par an. Revers dans un processus ambitieux de réforme fiscale visant une plus grande justice ? Les modifications de la fiscalité ont été nombreuses, depuis l'arrivée aux affaires du nouveau gouvernement, et les montants en jeu très conséquents. Mais peut-on, pour autant, parler de réforme fiscale ?

Précédée, quelques semaines plus tôt, par l'adoption d'une amorce de réforme du financement de la protection sociale (*via* la réduction des cotisations patronales), la campagne électorale pour la présidentielle du printemps 2012 aurait pu – aurait dû ? – être l'occasion d'un débat en profondeur sur les grandes orientations fiscales que chaque camp souhaitait mettre en place. Le contexte de crise économique et financière profonde – ralentissement très sensible de la croissance, tensions sur les dettes publiques au sein de la zone euro – et l'urgence que fait naître la crise environnementale et climatique, dont les symptômes se multiplient, semblaient devoir inciter à une réflexion de fond sur la réforme fiscale globale, d'autant que plusieurs travaux

récents⁽¹⁾ avaient porté des diagnostics sévères sur le système fiscal français, sa complexité, son iniquité, le manque de congruence entre les instruments mobilisés et les objectifs affichés. Le débat n'a pourtant pas vraiment eu lieu, ni pendant la campagne, ni depuis l'élection. C'est que la réduction des déficits budgétaires est désormais perçue comme une impérieuse nécessité – pour se conformer aux règles budgétaires édictées dans la zone euro et pour complaire aux investisseurs financiers et aux agences de notation, dont les menaces de dégradation, d'ailleurs mises à exécution depuis sans grand dommage, ont été dramatisées. Dans le passé, c'étaient les baisses d'impôts que l'on faisait passer pour des réformes fiscales ; aujourd'hui, ce sont les augmentations : les prélèvements obligatoires ont été accrus d'une quarantaine de milliards depuis l'été 2011. Mais la refonte, elle, devra encore attendre.

Il s'ensuit un sentiment d'incohérence, voire d'injustice et d'arbitraire, dont « l'affaire Depardieu » est emblématique : vilipendé pour avoir choisi l'exil fiscal en Belgique, l'acteur s'est vu reprocher un manque de patriotisme. On a pensé qu'il voulait se soustraire au nouveau taux – en principe provisoire – à 75 %

(1) Parmi ces travaux, signalons Saint-Étienne et Le Cacheux (2005), Landais, Piketty et Saez (2011), Conseil des prélèvements obligatoires (2011), Cour des comptes (2011).

d'imposition des revenus personnels dépassant 1 million d'euros, alors que c'est l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) restauré dans son barème antérieur à 2011 et majoré en 2012, mais non plafonné, qui l'a, semble-t-il, incité à la « rébellion ».

Des prélèvements directs plus progressifs, mais pas plus cohérents

Les nombreuses modifications – essentiellement des allègements – introduites depuis la fin des années 1990 dans l'imposition des revenus des personnes et la multiplication des niches fiscales avaient entraîné une moindre progressivité des prélèvements directs sur les revenus des personnes, voire, pour les titulaires des revenus les plus élevés, une régressivité (Conseil des prélèvements obligatoires, 2011 ; Landais, Piketty et Saez, 2011). Les diverses mesures contenues dans le « paquet fiscal » TEPA (Travail, emploi et pouvoir d'achat) du 21 août 2007 avaient encore accentué ces défauts, en abaissant sensiblement le seuil du bouclier fiscal⁽²⁾, réduisant le taux d'imposition et relevant très fortement le seuil d'exonération des droits de succession et de donation⁽³⁾. Pourtant, dès 2011, les exigences de réduction du déficit budgétaire avaient amené le gouvernement Fillon à alourdir très sensiblement les prélèvements directs sur les ménages, notamment sur les revenus du capital (hausse de 2,2 % à 3,4 % du taux de prélèvement social et création d'un taux de prélèvement exceptionnel de 1 % du revenu fiscal de référence et d'une contribution exceptionnelle de 3 % sur les revenus supérieurs à 250 000 euros et de 4 % pour les revenus supérieurs à 500 000 euros), et à supprimer le bouclier fiscal, tout en réformant l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), dont le seuil d'imposition était relevé, le barème simplifié et les taux abaissés. De même, les niches fiscales avaient été plafonnées à plusieurs reprises, pour éviter qu'elles soient massivement utilisées comme instrument de

défiscalisation. Globalement, les mesures adoptées à la fin du quinquennat précédent avaient ainsi pratiquement annulé les allègements d'impôts sur les hauts revenus et patrimoines introduits à ses commencements⁽⁴⁾.

Les revenus élevés et les revenus des capitaux plus imposés, le patrimoine et sa transmission aussi...

Les premières lois de finances adoptées en 2012 par la nouvelle législature ont, une fois de plus, privilégié l'augmentation des recettes fiscales et la réduction du déficit budgétaire, alourdissant encore très sensiblement les prélèvements obligatoires, notamment sur les entreprises – avec, dans la loi de finances rectificative d'août 2012, un accroissement du taux de prélèvement social sur les *stock-options* et sur l'épargne salariale – et sur les revenus et patrimoines élevés – avec, dans le même texte, l'abaissement du seuil d'exonération des droits sur les successions et donations, et un prélèvement exceptionnel sur les patrimoines –, mais aussi sur les revenus plus modestes – avec le maintien du gel de l'indexation du barème de l'impôt sur les revenus des personnes décidé en 2011 et la fin de l'exonération des revenus des heures supplémentaires. Puis, dans la loi de finances initiale pour 2013, un prélèvement exceptionnel – en principe pour deux ans – de 75 % a été institué pour les revenus d'activité des personnes au-dessus de 1 million d'euros par an (disposition censurée par le Conseil constitutionnel fin décembre 2012) ; une nouvelle tranche du barème a été créée – 45 % pour les revenus annuels supérieurs à 150 000 euros par part –, et la plupart des revenus de placements ont été intégrés au revenu imposable au barème de l'impôt sur le revenu des personnes ; enfin l'abaissement des plafonds du quotient familial (de 2 336 à 2 000 euros par demi-part) et des niches fiscales (de 10 000 euros plus 6 % du revenu imposable au titre de l'impôt sur le revenu) complètent le dispositif d'alourdissement des prélèvements sur les hauts revenus.

En outre, l'ancien barème de l'ISF a été ré-institué, mais le seuil d'imposition maintenu au niveau fixé en 2011 (1,3 million d'euros). Le plafonnement de l'ISF – qui existait avant la création du bouclier fiscal et avait été aboli en 2012 – est rétabli pour 2013 à 75 % du revenu imposable. Et l'affaire des « Pigeons⁽⁵⁾ » a montré que l'imposition des plus-

(2) Créé en 2005 dans la Loi de finances pour 2006, le bouclier fiscal prévoyait initialement un plafonnement du montant total des impôts directs acquittés par un contribuable à 60 % de son revenu imposable. La Loi TEPA de 2007 en a abaissé le seuil à 50 % et a inclus dans ce montant la CSG+CRDS, le rendant beaucoup plus protecteur pour ses bénéficiaires – principalement des contribuables acquittant l'ISF – et étendant ainsi très sensiblement le nombre de bénéficiaires de sa protection.

(3) Bozio A., Dauvergne R., Fabre B., Goupille J., Meslin O. (2011), *Fiscalité et redistribution en France, 1997-2012*, Institut des politiques publiques, Rapport IPP, mars, cf. <http://www.ipp.eu/wp-content/uploads/2011/11/fiscalite-redistribution-rapport-IPP-mars2012.pdf>.

(4) *Ibid.*

(5) Nom donné au mouvement des entrepreneurs contre le projet de loi de finances pour 2013 et l'intégration au barème de l'impôt sur le revenu des plus-values de cessions mobilières du 28 septembre 2012.



values de cession ne pouvait être traitée de manière simple et uniforme.

... mais sans refonte d'ensemble

Cet ensemble de mesures, pesant majoritairement sur les revenus et les patrimoines élevés, accroît, bien sûr, la progressivité de la fiscalité directe sur les personnes, mais uniquement en haut de la répartition des revenus et des patrimoines. Pour les ménages modestes – ceux dont le revenu est inférieur au seuil d'imposition à l'impôt sur le revenu, mais qui doivent acquitter la Contribution sociale généralisée (CSG) et la Contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS), l'une et l'autre proportionnelles –, la situation fiscale n'est, en rien, modifiée et la question d'une plus grande progressivité – grâce à la fusion CSG + CRDS et impôt sur le revenu, comme le proposent notamment Landais, Piketty et Saez (2011) ou une autre articulation entre les deux (Saint-Étienne et Le Cacheux, 2005) – demeure. Sa résolution suppose que l'on débâte de l'articulation entre ces prélèvements directs et les différents dispositifs de soutien au revenu des moins favorisés – Revenu de solidarité active (RSA), Prime pour l'emploi (PPE), notamment –, mais aussi avec les prélèvements au bénéfice des collectivités locales – la taxe d'habitation, en particulier – ; et que l'on fasse des choix quant à l'individualisation ou la familialisation de l'ensemble et quant aux paramètres applicables le cas échéant⁽⁶⁾.

(6) Le Cacheux J. (2012), « Soutenabilité et justice économique : finalités et moyens d'une réforme fiscale », in *Réforme fiscale*, sous la direction de Guillaume Allègre et Mathieu Plane, *Revue de l'OFCE – Débats et Politiques*, n° 122, avril, cf. <http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/revue/122/revue-122.pdf>. Le Cacheux J. (2011), « Une réforme fiscale pour plus de justice ? », *Regards sur l'actualité*, n° 375, Paris, La Documentation française, novembre-décembre.

Mais les hausses d'impôts directs récentes suscitent aussi des objections d'un autre ordre, et plus générales, que la censure du Conseil constitutionnel met en exergue : le caractère « excessif », voire « confiscatoire », du prélèvement, et par voie de conséquence, la notion de « capacités contributives » doivent impérativement donner lieu à une réflexion plus poussée ; et les distorsions et incohérences sont désormais trop nombreuses et importantes pour ne pas avoir de conséquences économiques.

L'alignement de la fiscalité des revenus du capital sur celle des revenus d'activité aboutit, en réalité, à une surimposition des premiers : avec un rendement nominal de 3 % et une inflation à 2 %, le rendement réel du capital est de 1 % par an avant impôts ; taxer les revenus nominaux du capital au barème (par exemple à 45 % pour les revenus élevés) et taxer le capital à l'ISF revient donc à prélever la totalité, voire plus, du revenu réel du capital. Il convient donc de repenser l'articulation et la cohérence entre imposition annuelle du patrimoine, imposition des revenus de capitaux et imposition des plus-values. Et de trancher, à cette occasion, la question des plus-values latentes et rendements non monétaires – tels que les « loyers fictifs » des propriétaires de leur résidence principale – et de leur éventuelle intégration dans la notion de « capacité contributive ». Faute d'une telle clarification, il demeure loisible au Conseil constitutionnel de choisir une définition étroite de cette « capacité », et à ceux qui veulent éviter une plus lourde imposition du patrimoine de plaider en faveur d'un plafonnement en pourcentage du revenu imposable.

En outre, l'exclusion – partielle ou totale – de certains éléments du patrimoine – abattement sur la résidence principale⁽⁷⁾, œuvres d'art, etc. – de l'imposition à l'ISF et de l'imposition des plus-values de cession introduit des distorsions dont les conséquences économiques ne peuvent être ignorées : elles biaisent en effet les choix d'investissement et de placement des ménages aisés dans un sens qui n'est pas nécessairement favorable, ni équitable.

Le « pacte de compétitivité », étape vers une fiscalisation du financement de la protection sociale ?

Quelques mois avant l'élection présidentielle de 2012, le gouvernement Fillon avait engagé un nouvel épisode de réduction des cotisations patronales, avec l'objectif d'abaisser le coût du travail. Toutefois, alors que toutes les baisses de cotisations mises en œuvre depuis 1993 avaient concerné les bas salaires – entre 1 et 1,6 SMIC –, celle votée en février 2012 visait ceux situés juste au-dessus – entre 1,6 et 2,2 SMIC, et ce pour deux raisons. D'une part, il s'agissait de cibler le coût du travail dans l'industrie, dont les salaires sont plus souvent situés dans cette tranche. D'autre part, au terme des réductions de cotisations patronales pratiquées depuis près de 20 ans, les bas salaires ne supportant plus que les cotisations patronales chômage et retraite – les seules qui ouvrent droit à des prestations contributives –, toute réduction ultérieure eût impliqué de réformer le financement et/ou la gouvernance de ces branches de la protection sociale.

Pas d'allègements de cotisations, mais un crédit d'impôt pour les entreprises

En choisissant d'abroger ce dispositif, parce que financé par une hausse du taux normal de TVA jugée injuste⁽⁸⁾, le gouvernement Ayrault avait implicitement conclu qu'il n'était pas pertinent de réduire le coût du travail. Pourtant, le « pacte de compétitivité », annoncé

le 6 novembre 2012 et voté dans la loi de finances rectificative de décembre 2012 a engagé, selon d'autres modalités, une nouvelle baisse du coût du travail, sans toutefois toucher aux cotisations sociales : c'est un crédit d'impôt remboursable – le Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) – accordé à toutes les entreprises et équivalent à 4 % en 2013, puis 6 % à partir de 2014, de leur masse salariale correspondant aux salaires inférieurs à 2,5 SMIC.

Cette nouvelle mesure d'allègement du coût de la main-d'œuvre, qui vise un éventail plus large de salariés que les précédentes, ne modifie pas les modalités de financement de la protection sociale, dont la réforme est ainsi reportée à une date ultérieure.

Un réaménagement, plutôt qu'un alourdissement, de la fiscalité sur la consommation

Le financement du coût budgétaire de ce crédit d'impôt accordé aux entreprises, soit environ 20 milliards d'euros par an à partir de 2014, est, en partie, assuré par un réaménagement des taux de la TVA, qui devrait se traduire globalement par un petit alourdissement de la fiscalité indirecte sur la consommation, entrant en vigueur le 1^{er} janvier 2014. Alors que le taux réduit est abaissé de 5,5 % à 5 %, le taux intermédiaire est augmenté, de 7 % à 10 %, le taux normal passant de 19,6 % à 20 %, ce qui pourrait accroître les recettes d'environ 7 milliards d'euros par an.

Bien peu de choses, en réalité, au regard de la faiblesse des prélèvements sur la consommation en France, constamment réduits depuis la fin des années 1990 et aujourd'hui bien plus faibles que ce que l'on observe dans la plupart des pays de l'Union européenne (Le Cacheux, 2012), alors même que les avantages de la TVA en termes de compétitivité – exonération des exportations et imposition des importations – sont bien connus⁽⁹⁾.

Fiscalité écologique : l'Arlésienne ?

La fiscalité écologique est, à ce jour, la grande absente des évolutions fiscales décidées depuis le début du nouveau quinquennat. Certes, le gouvernement a prévu d'en accroître les recettes à hauteur de 3 milliards d'euros supplémentaires pour boucler, en 2016, le financement du CICE ; mais aucune piste n'a encore été évoquée.

(7) C'est en partie à la très faible imposition du patrimoine immobilier des ménages, du moins au niveau national – car il est imposé au titre de la taxe sur le foncier bâti, prélevée par les communes, départements et régions – qu'est due l'apparente faiblesse du taux moyen d'imposition du capital soulignée par Landais, Piketty et Saez (2011). Voir également Allègre, Plane et Timbeau (2012).

(8) Le Cacheux, J. (2012), « TVA "sociale", antisociale ? », *Post du programme présidentiel 2012-2017*, Blog OFCE, 6 janvier, cf. <http://www.ofce.sciences-po.fr/blog/?p=959#more-959>.

(9) *Ibid.*

La fiscalité écologique apparaît pourtant comme sous-utilisée en France. Là encore, les comparaisons européennes sont éloquentes : en 2010, elle ne représentait en effet que 1,8 % du PIB, contre 2,4 % en moyenne dans l'UE, et jusqu'à 4 % au Danemark. Il en va de même pour la seule fiscalité frappant l'énergie, principal élément de cet ensemble : 1,4 % du PIB en France, un pourcentage en baisse constante depuis le début du XXI^e siècle, à l'encontre de l'ambition affichée de réduire l'intensité énergétique de la production et le volume des émissions de gaz à effet de serre, dans le cadre de la lutte contre le changement climatique. Les rares tentatives pour accroître le rôle de ces instruments – la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) introduite en 1999 et finalement vidée de l'essentiel de son contenu, et, plus récemment, la taxe carbone, abrogée à peine votée au début de 2010 et renvoyée au futur indéfini d'un accord européen – n'ont pas abouti, faute de détermination politique face aux groupes d'intérêts menacés et, pour une part, en raison des effets potentiellement anti-redistributifs de ces taxes.

L'instauration d'une fiscalité écologique d'un poids non négligeable – notamment d'une fiscalité carbone suffisamment élevée – devrait être la priorité d'une réforme fiscale d'envergure⁽¹⁰⁾. Elle permettrait à la fois d'alléger plus résolument le coût de la main-d'œuvre, d'alourdir la fiscalité pesant sur la consommation – singulièrement d'énergies fossiles et de ressources naturelles non renouvelables – et de mettre en place des signaux de prix suffisamment puissants pour engager consommateurs et producteurs dans une transition énergétique dont on parle beaucoup, mais que l'on tarde à mettre sérieusement en œuvre.

La réforme fiscale à venir

Ainsi, alourdir la fiscalité sur les hauts revenus, sur le patrimoine et ses revenus peut-il apparaître comme un premier pas dans une réforme fiscale de plus grande ampleur, ou simplement comme une réponse pragmatique et équitable à l'urgence de procurer de nouvelles recettes, dès lors que le rétablissement des équilibres financiers publics est érigé en priorité. Mais le souci d'assurer une meilleure justice fiscale ne peut se limiter

à de telles mesures, au demeurant discutables. C'est sur les notions mêmes de capacités contributives et d'équité qu'il convient d'ouvrir un débat : d'abord sur l'équité intergénérationnelle, qui doit guider les choix en matière de dépenses publiques, de fiscalité sur la transmission des patrimoines et de fiscalité écologique ; puis sur l'équité horizontale et verticale de l'ensemble des prélèvements directs et des transferts sous conditions de ressources, afin de les reprofiler pour les mettre en cohérence avec une fiscalité indirecte alourdie – sur le carbone et les consommations de ressources naturelles non renouvelables – et avec les objectifs redistributifs choisis.

BIBLIOGRAPHIE

- **Allègre G., Plane M. et Timbeau X.** (2012), « Réformer la fiscalité du patrimoine », in *Réforme fiscale*, sous la direction de Guillaume Allègre et Mathieu Plane, *Revue de l'OFCE – Débats et Politiques*, n° 122, avril, cf. <http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/revue/122/r122-12.pdf>.
- **Eloi L. et Le Cacheux J.** (2012), « Carbone sans frontières : quelles solutions fiscales face aux émissions importées ? », in *Réforme fiscale*, sous la direction de Guillaume Allègre et Mathieu Plane, *Revue de l'OFCE – Débats et Politiques*, n° 122, avril, <http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/revue/122/revue-122.pdf>.
- **Conseil des prélèvements obligatoires** (2011), *Prélèvements obligatoires sur les ménages : progressivité et effets redistributifs*, cf. http://www.ccomptes.fr/fr/CPO/documents/divers/Rapport_conseil_prelevements_obligatoires_prelevements_obligatoires_sur_les_ménages_11052011.pdf.
- **Le Cacheux J. :**
 - (2008), *Les Français et l'impôt*, Collection « Débat public », Paris, Odile Jacob et La Documentation française.
 - (2012), « Pas de "TVA sociale" mais une "CSG sociale" ? », *Post du programme présidentiel 2012-2017*, 23 juillet, <http://www.ofce.sciences-po.fr/blog/?p=2363>.
- **Saint-Étienne C. et Le Cacheux J.** (2005), *Croissance équitable et concurrence fiscale*, Rapport du Conseil d'analyse économique, n° 56, Paris, La Documentation française, octobre.
- **Eurostat** (2012), *Taxation trends in the European Union*, Eurostat et Commission européenne, Office des publications de l'Union européenne.

(10) Le Cacheux J. (2012), « Soutenabilité et justice économique : finalités et moyens d'une réforme fiscale », in *Réforme fiscale*, sous la direction de Guillaume Allègre et Mathieu Plane, *Revue de l'OFCE – Débats et Politiques*, n° 122, avril, <http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/revue/122/revue-122.pdf>.