

La fiscalité française, un chef-d'œuvre en péril ?

Henri Sterdyniak

▶ **To cite this version:**

Henri Sterdyniak. La fiscalité française, un chef-d'œuvre en péril ?. Regards croisés sur l'économie, 2007, 1 (1), pp.69 - 86. 10.3917/rce.001.0069 . hal-03462091

HAL Id: hal-03462091

https://sciencespo.hal.science/hal-03462091

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 fiscalité française, un chef-d'œuvre en péril ?

Henri Sterdyniak, économiste à l'OFCE, professeur associé à l'université de Paris-Dauphine

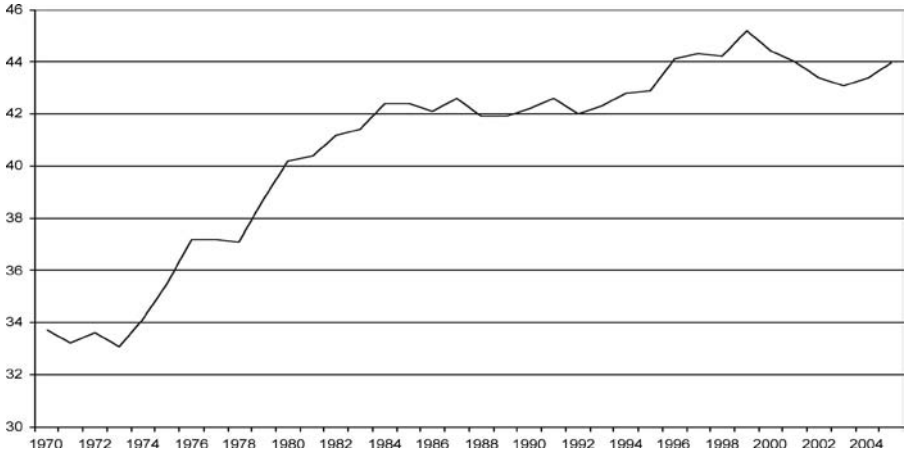
La fiscalité au sens large prélève 44 % du PIB en France. Elle joue donc un rôle crucial, tant par sa masse que par sa structure, pour déterminer les revenus et orienter les comportements des agents économiques. Pour certains, la fiscalité française, trop pesante, trop redistributive, étouffe l'initiative privée ; elle doit être allégée et rendue plus neutre. Pour d'autres, au contraire, il faut l'utiliser pour compenser la croissance des inégalités induite par l'évolution économique, et pour favoriser l'activité en France, en aidant les entreprises innovantes comme les secteurs en difficulté. En même temps, la mondialisation met en péril les recettes fiscales des pays à fort taux d'imposition*, puisque les entreprises et les contribuables les plus riches peuvent, de plus en plus facilement, choisir de s'installer ou de se faire imposer dans les pays à fiscalité plus favorable. L'Europe contrôle la fiscalité indirecte*, mais elle n'harmonise pas la fiscalité directe, et impose de ne pas porter atteinte au fonctionnement du Marché unique, ce qui limite progressivement les marges de manoeuvre des pays membres. La fiscalité française, avec son ampleur et ses charmes, mais aussi ses complications, ses niches fiscales et ses taux élevés, apparaît ainsi comme un édifice en péril. Notre article se propose d'en décrire, impôt par impôt, les principales caractéristiques et de discuter les réformes envisageables.

Le poids et la structure de la fiscalité

Après avoir fortement augmenté de 34 % en 1974 à 42,5 % en 1984, le taux de prélèvement obligatoire [*encadré « Mesurer la pression fiscale »*] s'est stabilisé à ce niveau jusqu'en 1993 ; il est monté à 44 % en 1996 et est resté autour de ce taux depuis (Graphique 1). Ceci reflète une certaine stabilité des dépenses publiques relativement au PIB : de 1993 à 2006, celles-ci ont augmenté au taux moyen de 2,2 % l'an en volume, soit pratiquement comme le PIB (2,1 %). La croissance des dépenses publiques a été contenue, malgré la hausse des besoins sociaux, mais les projets visant à une nette réduction du poids de l'Etat n'ont guère abouti.

Graphique 1

Evolution du taux de prélèvements obligatoires en France depuis 1970



Source : OCDE.

La France est au 6e rang des pays de l'OCDE pour le taux de prélèvement obligatoire, derrière les pays scandinaves et la Belgique, mais 4,6 points au-dessus de la moyenne de l'UE15 (43,4 % contre 38,8 %). Ceci s'explique par des infrastructures publiques importantes (dans les domaines des transports, de la culture et du sport), par la gratuité de l'enseignement, par de fortes dépenses d'assistance, par des prestations famille et chômage relativement élevées, et surtout par le caractère public des systèmes de retraites et d'assurance maladie.

Globalement, l'évolution de la fiscalité en France, de 1992 à 2004, se caractérise par la montée en puissance de la Cotisation sociale généralisée (CSG), la hausse des impôts locaux, la baisse de l'Impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) et une légère diminution des cotisations employeurs (tableau 1). La grande masse des impôts (33 points de PIB) est constituée de taxes proportionnelles collectées par les entreprises - Taxe sur la valeur ajoutée (TVA*), accises*, cotisations sociales, CSG*-CRDS*. La part des impôts progressifs* - IRPP, Impôt de solidarité sur la fortune (ISF), droits de succession - est relativement faible (4,7 points de PIB).

Comparée à ses partenaires européens, la France a quatre caractéristiques majeures :

– L'impôt sur le revenu y est particulièrement faible (même si on y ajoute la CSG) ;
– Les cotisations employeurs sont nettement plus importantes (surtout si on y ajoute la taxe sur les salaires) ;
– La taxe professionnelle est relativement lourde ;
– L'impôt sur le capital est relativement élevé.

Tableau 1
La structure fiscale de la France et de l'UE, en % du PIB

	France 1982	France 1992	France 2004	UE15 2004
Total	41,9	43,3	43,4	38,8
Impôt sur le revenu des ménages	4,9	4,9	7,4	9,1
dont IR		4,2	2,9	
dont CRDS-CSG		0,7	4,5	
Impôt sur les sociétés	2,2	2,0	2,8	2,7
Cotisations salariées	4,6	5,7	4,0	3,9
Cotisations employeurs	11,8	11,9	11,0	7,3
Autres cotisations sociales	1,4	1,5	1,1	1,1
Taxe sur les salaires	0,9	0,9	1,1	0,3
TVA et accises	12,6	11,5	11,1	11,1
Autres Taxes Entreprises(*)	1,3	1,6	1,5	0,6
Impôts sur le capital	2,0	2,9	3,3	2,2
dont Taxe d'habitation	*0,6*	*0,8*	*0,9*	*0,7*
Fonciers ménages	*0,4*	*0,5*	*0,6*	
Fonciers entreprises	*0,2*	*0,5*	*0,6*	*0,6*
Impôt sur le capital	*0,1*	*0,1*	*0,2*	*0,1*
Successions/donations	*0,2*	*0,5*	*0,6*	*0,2*
Transactions	*0,4*	*0,6*	*0,5*	*0,7*

(*) Taxe professionnelle en France, IRAP en Italie.
Source : OCDE, Statistiques des Recettes publiques, 2006.

Certes, rien ne permet de penser que la moyenne de l'UE doit être la norme en matière de fiscalité. Toutefois, ces chiffres suggèrent que la France devrait augmenter le poids de l'impôt sur le revenu, et diminuer celui des cotisations employeurs, en faisant financer par l'impôt les prestations familiales et santé. Ce n'est pas la voie qui a été suivie. Par ailleurs, la fiscalité élevée sur le capital sera difficile à maintenir dans une situation d'ouverture des frontières.

Le système fiscal français est particulièrement compliqué en raison de l'accumulation des réformes successives, qui sédimentent plus qu'elles ne suppriment, du perfec-

tionnisme de l'administration fiscale, et de l'existence d'une multitude de petits impôts et de nombreux dispositifs dérogatoires : les niches fiscales [*encadré « Les niches fiscales »*]. Cette complexité s'est accrue, dans la période récente, en raison de l'interaction croissante entre le budget et les finances sociales et locales.

La fiscalité indirecte

La TVA est le plus important des impôts d'Etat, puisqu'il a rapporté 120 milliards d'euros en 2004. Inventée en France en 1954, elle frappe la valeur ajoutée des entreprises, mais est remboursée sur l'investissement. Elle porte sur les importations, mais est remboursée sur les exportations. Aussi, apparaît-elle comme un impôt indolore qu'aucun agent économique n'a le sentiment de payer. Les secteurs qui ne payent pas la TVA (banques, associations, cliniques) supportent une taxe sur les salaires (qui a rapporté 9 milliards en 2004).

La TVA est un impôt proportionnel, donc moins redistributif que l'impôt sur le revenu. En 2006, le taux normal est de 19,6 %. Avant 1988, un taux majoré (33 %) s'appliquait aux produits de luxe : il a été sacrifié sur l'autel de l'harmonisation européenne (l'UE interdit les taux de TVA supérieurs à 25 %). Le taux réduit de 5,5 % concerne la plupart des produits alimentaires, les médicaments non remboursables, l'eau, les livres, les spectacles et les musées, ainsi que certains services (hôtel, cantines d'entreprise, transports de voyageurs, travaux dans les locaux d'habitation, services d'aide à la personne). Le taux super-réduit de 2,1 % s'applique aux publications de presse et aux médicaments remboursables.

Faut-il des taux réduits ? [*Clément Carbonnier, « A qui profiterait une baisse de la TVA dans la restauration ? »*] 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 dans les locaux d'habitation). Certains sont difficilement compréhensibles (hôtels, transports de personnes). Ces motivations sont contradictoires : ce ne sont pas les plus pauvres qui utilisent les services aux personnes, les hôtels et profitent des activités culturelles. Diminuer un taux spécifique est une voie dangereuse qui nourrit des revendications perpétuelles. Les producteurs concernés prétendent que le prix de leur produit baissera, que leur production augmentera, ce qui induira des recettes fiscales supplémentaires, qui réduiront le coût de la mesure. Mais ils oublient que la baisse de recettes fiscales doit être compensée par l'augmentation d'un autre impôt, et 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* (puisque la baisse de la TVA

bénéficie au capital et à l'emploi qualifié du secteur, au détriment de l'emploi non qualifié des autres secteurs). Aussi, comme il s'agit de produits consommés par les plus riches, il ne faut pas baisser la TVA sur les restaurants et les disques (et éventuellement la remonter sur les hôtels et les transports).

Les accises représentent 37 milliards d'euros en 2004. Ce sont des impôts à la consommation qui frappent certains produits (pétrole, tabac ou alcool) pour compenser les coûts sociaux qu'induit leur consommation. Pour des raisons de santé publique, la fiscalité sur le tabac a été considérablement accrue au cours des années 1990 : ses recettes sont passées de 0,3 % du PIB en 1990 à 0,9 % en 2005, malgré une diminution de 13 % de la consommation. Le point délicat est qu'une telle hausse frappe particulièrement les plus pauvres, de sorte que le produit de la taxe aurait dû être utilisé à les indemniser. Malheureusement, une décision du Conseil d'Etat, contraire à la logique économique et statistique, permet au gouvernement d'indexer les prestations sur les prix hors-tabac.

La Taxe générale sur les activités polluantes n'a rapporté que 400 millions d'euros en 2004. Son ambition initiale était beaucoup plus vaste : frapper l'ensemble des activités polluantes ou nuisibles à l'environnement selon le principe pollueur-payeur, et dégager ainsi des masses financières importantes qui auraient pu servir à diminuer les cotisations employeurs. Selon le principe du double dividende, les entreprises auraient été à la fois incitées à moins polluer et à utiliser plus de travail [*Gilles Rotillon, « La fiscalité environnementale, outil de protection de l'environnement ? »*]. En fait, les secteurs les plus touchés se sont mobilisés contre cette taxe, qui, selon eux, ne leur laissait le choix qu'entre périr par perte de compétitivité ou aller produire dans des pays moins soucieux d'environnement. Courir deux lièvres à la fois est difficile : une taxe trop forte fait disparaître l'activité et ne procure guère de recettes ; une taxe trop faible n'est ni incitative, ni rentable.

Le système français comporte de très nombreuses taxes indirectes. Certaines sont plus ou moins justifiées : il s'agit de mutualiser certains coûts (taxe d'apprentissage, taxe de participation à la formation continue, 1 % logement) ou de décourager certains comportements (taxe sur les œuvres pornographiques). D'autres sont une forme de taxation indirecte du capital : taxes sur les conventions d'assurance, sur les opérations de Bourse… Enfin, certaines n'ont guère de justification économique, comme la Contribution sociale de solidarité des sociétés. La taxe sur les véhicules, qui aurait été un instrument utile pour décourager l'usage des véhicules polluants ou trop consommateurs de pétrole, a malheureusement été supprimée. Par ailleurs, les droits de douane sont maintenant gérés au niveau communautaire et sont d'un montant relativement faible (1,4 milliard).

Les cotisations sociales

Collectant 250 milliards d'euros en 2004, les cotisations sociales sont les plus importantes ressources des administrations publiques. Au niveau du salaire moyen, les cotisations sociales (et la CSG-CRDS) représentent plus de 65 points pour un salaire brut de 100 : l'employeur paie 144, le travailleur reçoit 78,5. Cet écart nuit à l'emploi, mais il n'est pas aisé à résorber.

Le financement par des cotisations est socialement et économiquement logique pour toutes les prestations de remplacement (chômage, vieillesse, maladie en espèces) qui ont le statut de salaire différé et qui, selon le principe de l'assurance sociale, dépendent des cotisations versées. En revanche, les prestations famille et maladie, qui sont maintenant universelles, ne devraient pas être financées par un prélèvement assis sur les seuls revenus d'activité, mais par l'impôt. L'opération a été réalisée pour les cotisations salariés par la création de la CSG [*interview de Bruno Palier, « Du salaire différé aux charges sociales : les avatars du mode de financement de la protection sociale »*] ; reste à l'effectuer pour les 18,2 points de cotisations employeurs maladie et famille. Trois pistes sont concevables. 1) Soit, remplacer ces cotisations par des points de CSG de sorte qu'un prélèvement unique sur les ménages finance toutes les prestations universelles, ce qui est socialement logique, mais suppose d'augmenter progressivement la CSG de 11 points. Ceci provoquerait un transfert des ménages vers les entreprises, peu souhaitable alors que la situation financière des entreprises est satisfaisante. 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 ? 2) Soit, créer une TVA sociale. Ce serait un coup d'épée dans l'eau. 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, ne favoriserait pas les secteurs de main d'oeuvre. La TVA pèse sur les importations et est remboursée sur les exportations, contrairement aux cotisations sociales. Aussi, un tel remplacement fournirait-il des gains de compétitivité, de la même façon qu'une dévaluation. Mais ces gains ne seraient acquis que si l'augmentation des prix des biens de consommation importés, résultant de la hausse de la TVA, n'avait aucun impact sur les salaires, en d'autres termes si les salariés acceptaient une baisse de leur pouvoir d'achat. Si ceux-ci obtenaient la hausse des salaires nécessaire pour compenser cette perte, la spirale prix-salaire se poursuivrait jusqu'à ce que la hausse des prix ait fait disparaître les gains de compétitivité. Il n'existe pas de réforme fiscale miracle qui fournisse des gains de compétitivité sans perte de pouvoir d'achat. 3) Soit, introduire une taxation sur l'ensemble de la valeur ajoutée* des entreprises, comme les Italiens

l'ont fait avec l'IRAP. Cette réforme favoriserait les secteurs utilisant beaucoup de main d'œuvre et inciterait les entreprises à utiliser plus de travail et moins de capital, mais le gouvernement s'y est refusé, de crainte de provoquer de trop forts transferts entre entreprises, de nuire aux secteurs capitalistiques (supposés) plus innovants, de faire fuir les capitaux en introduisant une nouvelle taxe sur l'EBE. La situation est donc bloquée [*Marion Navarro et Gabriel Zucman, « Quel avenir pour le financement de la protection sociale ? »*).

La stratégie mise en œuvre depuis 1993 se concentre sur la réduction des cotisations sociales employeur sur les bas salaires, le taux de chômage des travailleurs non qualifiés étant particulièrement élevé. En 2006, les entreprises bénéficient ainsi d'une réduction de cotisations sociales de 26 points (sur 44) pour les travailleurs au salaire minimum, réduction qui décroît linéairement jusqu'à 1,6 fois le SMIC. Ceci réduit de 18 % le coût du salaire minimum. Le coût *ex ante* des réductions de cotisations sociales est de l'ordre de 17 milliards d'euros en 2005 pour un effet estimé à 400 000 emplois supplémentaires. Le coût *ex post* est nettement plus faible puisque ces emplois rapportent 8,5 milliards en recettes fiscales et en économie de prestations chômage. De plus, les travailleurs au salaire minimum touchent une prime pour l'emploi, de manière à creuser l'écart entre le SMIC et le RMI (7,7 % du salaire en 2007), et augmenter ainsi l'incitation au travail [*Yannick L'Horty, « Fiscalité des bas salaires : la révolution silencieuse »*].

Cette stratégie est sans doute allée à son terme : il est difficile d'augmenter encore les exonérations au niveau du SMIC, et peu utile d'exonérer des salariés au-delà de 1,6 fois le SMIC. Un célibataire payé au SMIC coûte 1 477 € à son entreprise (pour 35 heures de travail) ; il paie 440 € de cotisations chômage et retraite, représentant des salaires différés ; il reçoit un transfert net de 110 € (PPE + allocation logement – CSG – IR – cotisations maladie et famille) ; il lui reste 1 127 €. Les travailleurs payés au SMIC ne supportent donc aucune charge fiscale et sociale nette ; leur assurance maladie leur est offerte. Leur niveau de vie est dissocié du coût de leur travail. Mais ces exonérations, théoriquement remboursées par l'Etat, fragilisent le financement de la Sécurité sociale. La réduction des cotisations employeur et la PPE incitent les entreprises à créer des emplois non qualifiés spécifiques, sans possibilité d'évolution, coincés dans une trappe à bas salaires, puisque les hausses de salaires sont très coûteuses pour l'employeur et très peu rentables pour le salarié : une hausse de 10 % du salaire d'un travailleur au SMIC (+ 125 €) coûte 271 € à l'entreprise et rapporte 22 € au salarié. Les emplois créés ne correspondent pas à la qualification croissante des jeunes. Il faudra un jour changer de dispositif.

La stratégie d'incitation au travail s'appuie sur le maintien d'un différentiel important entre le RMI et le SMIC. Le risque est que cet écart soit obtenu en faisant

pression sur le niveau du RMI. En 13 ans, celui-ci n'a été revalorisé que de 4,5 % en pouvoir d'achat, perdant entre 10 et 23 % de sa valeur relativement au SMIC correspondant à 35 ou à 39 heures.

La CRDS-CSG

Jadis, les cotisations maladie et famille étaient payées par les seuls actifs. Maintenant, la CSG (Contribution sociale généralisée) pèse sur pratiquement tous les revenus des ménages (mais le taux n'est pas uniforme, comme cela était prévu à l'origine, tableau 2). S'y ajoutent une CRDS (Contribution pour le remboursement de la dette sociale), des prélèvements sociaux sur les revenus du capital, et, depuis 2005, une CSAPAH pour financer les prestations dépendances et handicap. La CSG-CRDS représentait 75 milliards d'euros en 2004, soit plus que l'IR.

Etant proportionnelle, la CSG est moins redistributive que l'IR. Le risque est donc que son augmentation ne réduise à l'avenir la progressivité du système. Certains voudraient rendre la CSG progressive. Ceci est impossible, sauf en renonçant à la retenue à la source : qui ferait en effet le total des revenus du ménage ? [*encadré « Le prélèvement à la source, plus qu'une simple question technique »*]. D'autres proposent de fusionner la CSG et l'IR [*Gilbert Cette, « Fusionner la CSG et l'IR ? »*]. La CSG, prélevée à la source, serait un acompte, qui viendrait en déduction d'un impôt sur le revenu unifié. Ainsi, tous les Français se sentiraient imposés. La fusion permettrait de restructurer la fiscalité directe, pour la rendre plus progressive et plus familialisée(1). Mais la volonté politique d'augmenter la progressivité du prélèvement existe-t-elle ? De plus, les retraités et chômeurs paient actuellement moins de CSG que les actifs. En particulier, les retraités et chômeurs non imposables sont exonérés. Doit-on augmenter fortement leur taxation ? Les travailleurs à bas salaires paient eux la CSG-CRDS, mais reçoivent une PPE qui est supérieure à la CSG pour les salariés à mi-temps et pratiquement égale pour les salariés à temps plein. Une fusion des trois dispositifs (IR, CSG, PPE) simplifierait fortement le système, mais elle nuirait aux travailleurs à bas salaires et temps partiel ; les titulaires de revenus inférieurs au SMIC (actifs, retraités ou chômeurs) seraient toujours non imposés ; enfin, le taux marginal d'imposition extrêmement fort du SMIC à 1,3 fois celui-ci, apparaîtrait clairement alors qu'il est masqué actuellement.

La protection sociale reste financée à 69,5 % par des cotisations, employeurs ou

(1) Le rapport de Michel Godet et Evelyne Sullerot : « La famille : une affaire publique » propose de familialiser la CSG en donnant 0,5 part supplémentaire par enfant à charge. Cette proposition est incompréhensible puisqu'il n'y a pas de part dans le calcul de la CSG. La question de la prise en compte des enfants ne se pose pas pour un impôt proportionnel. L'amélioration souhaitable de la situation des familles nécessite la hausse des prestations familiales et l'extension de l'IR (au détriment de la CSG).

Tableau 2
Taux de prélèvements sociaux en 2006

	France 1982	France 1992	France 2004	UE15 2004
Salaires	0,5	7,5	0,3	8,3
Revenus du capital	0,5	8,2	2,3	11,0
Pensions Retraite(*)	0,5	6,6	0,0	7,1
Allocations Chômage(*)	0,5	6,2	0,0	6,7
Retraite/chômage(**)	0,5	3,8	0,0	4,3
Jeux	0,5	9,5	2,3	12,3

(*) Imposable ; (**) Imposable à l'IR, mais pas à la TH.

actifs (tableau 3). Toutefois, elle est financée à 17 % par des impôts — dont la CSG, les prélèvements sociaux, les taxes sur les tabacs et les alcools, les taxes sur l'industrie pharmaceutique, une partie de la taxe sur les conventions d'assurances, la CSSS, la CSB — et à 13,5 % par des contributions publiques, l'Etat ou les collectivités locales prenant en charge certaines dépenses (Revenu minimum d'insertion, Allocation pour adulte handicapé, Allocation pour parent isolé, etc.) et compensant les allègements de cotisations des entreprises. Chaque année depuis 1996, la Loi de financement de la Sé-

Tableau 3
Les ressources de la protection sociale en 2004

Cotisations effectives employeurs	38,4 %	
Cotisations salariés	17,7 %	
Cotisations non-salariés	3,7 %	
Cotisations sur prestations et autres cotisations	0,3 %	
Cotisations fictives	9,1 %	
Impôts et taxes affectés	17,2 %	(dont CSG 13,8 %)
Contributions publiques	13,6 %	(dont compensation des allègements de cotisations 3,8 %)

Source : DREES, Compte de la protection sociale en 2004.

curité sociale construit de dérisoires usines à gaz pour attribuer les différentes recettes aux différentes caisses, sans guère respecter de logique économique ou sociale.

Les impôts locaux

La France a un niveau important d'impôts locaux. Ceux-ci sont plus archaïques et moins progressifs que les impôts nationaux. Ils sont aussi plus inégalitaires puisque les riches paient peu dans les communes riches et les pauvres paient beaucoup dans les communes pauvres. Tant sur le plan de l'efficacité économique que de la justice sociale, il est dommage de réduire le poids de l'impôt sur le revenu dont l'assiette* et les modalités sont précises au profit des taxes locales. La décentralisation tend à augmenter les dépenses des collectivités locales, ce qui risque d'aggraver encore les disparités locales. On pourrait envisager de réduire la taxe d'habitation, et de créer un supplément à l'impôt sur le revenu, dont le produit serait redistribué aux collectivités locales sur la base de critères objectifs (population, enfants à scolariser, personnes en difficulté).

Les impôts locaux représentaient, en 2005, 75 milliards d'euros, soit 58 % des ressources des collectivités locales, les 42 % restant provenant de dotations de l'Etat. La taxe d'habitation porte sur les ménages résidant dans la collectivité (15 milliards). L'assiette en est la valeur locative cadastrale, mais celle-ci n'est pas mise à jour depuis près de trente ans, de sorte que de grandes inégalités existent à l'intérieur même des communes. Il existe des abattements (pour charges de famille), des exonérations (pour les plus pauvres) et un plafonnement (pour les contribuables de faible revenu, à 4,3 % du revenu). La taxe foncière (19,5 milliards d'euros) est payée par les propriétaires des immeubles ou des terrains. La base en est également la valeur locative cadastrale.

La taxe professionnelle (20 milliards d'euros) porte sur les entreprises exerçant une activité dans la commune. Son assiette était naguère la masse salariale et les immobilisations en capital (terrains, constructions, machines) ; elle avait l'avantage d'être facilement localisable. On lui reprochait de nuire à l'emploi comme à l'investissement. La masse salariale a été retirée de l'assiette en 1999. La taxe professionnelle porte donc sur le capital, ce qui a l'avantage de favoriser les entreprises ou les techniques de production utilisant beaucoup de travail, l'inconvénient étant de peser particulièrement sur l'industrie. En 2006 a été instauré un plafonnement à 3,5 % de la valeur ajoutée. Il existe de nombreuses exonérations (nouvelles entreprises, zones industrielles en difficultés, nouveaux investissements depuis 2004, pôles de compétitivité). Les collectivités locales doivent arbitrer entre pratiquer des taux élevés pour financer leurs dépenses et des taux bas pour attirer les entreprises, mais toutes n'ont pas le même

potentiel fiscal, de sorte que les plus riches sont mieux armés [*Thierry Madiès, « La concurrence fiscale entre les collectivités territoriales »*]. Les entreprises accusent la taxe professionnelle d'être un facteur de hausse de coût et de pertes de compétitivité, mais il n'existe pas d'impôt indolore.

Les collectivités locales bénéficient aussi des droits d'enregistrement et de mutation (7,5 milliards), des taxes sur les cartes grises (1,5 milliard) et maintenant d'une partie de la TIPP (5 milliards) et de la taxe sur les conventions d'assurances. Le principe est qu'à chaque nouvelle charge transférée doit être associé le transfert d'une ressource équivalente. Mais les collectivités locales n'ont pas la garantie que la ressource évoluera bien comme la charge correspondante. Le problème se pose avec acuité pour les dépenses d'aide sociale : dans les départements, les pauvres craignent d'être contraints de devoir choisir entre une rigueur accrue dans l'octroi des prestations, et l'augmentation de la pression fiscale (qui ferait fuir les entreprises et les contribuables les plus aisés).

L'impôt sur les sociétés

L'impôt sur les sociétés porte sur le bénéfice net réalisé en France par les sociétés selon le principe de taxation à la source. En revanche, les grandes entreprises peuvent choisir le système du bénéfice mondial consolidé, selon le principe de résidence. En 2006, le taux est de 33,33 %. Il existe un taux réduit à 15 % pour les PME et une Contribution sociale sur les bénéfices de 3,3 % pour les grandes entreprises qui porte leur taux effectif à 34,43 %. Quelques mécanismes de crédit d'impôt permettent de subventionner la recherche, la prospection commerciale, la relocalisation, le mécénat. L'IS rapportait, en 2004, 2,8 % du PIB.

Les entreprises multinationales pratiquent de plus en plus l'optimisation fiscale* en choisissant la localisation de leur siège social, de leurs filiales et de leurs opérations financières. Elles jouent de leurs prix de transferts, des crédits inter-entreprises et des redevances pour localiser leurs bénéfices dans les pays aux plus bas taux d'imposition. Le Marché unique, mis en place sans coordination fiscale, a fortement accru la concurrence fiscale en Europe [*Agnès Bénassy-Quéré, « La fiscalité des entreprises en Europe : concurrence ou harmonisation ? »*]. Durant les années 1990, les pays de l'UE ont diminué les taux d'imposition des bénéfices. Les nouveaux adhérents ont des taux nettement plus faibles, et ils les baissent encore pour compenser la suppression des aides publiques aux entreprises, la modification des règles d'amortissement, et pour attirer les investissements directs étrangers.

Le taux français de 33,33 % est relativement élevé, d'autant que s'y ajoute la taxe professionnelle. Certes, la bonne qualité des infrastructures et de la main-d'œuvre,

la localisation et l'étendue du marché intérieur permettent de pratiquer un taux plus élevé, mais l'écart ne doit pas devenir excessif. La France a donc à faire un choix délicat entre deux stratégies : participer à la concurrence fiscale en baissant progressivement ses taux d'imposition sur les entreprises(2), ou agir à l'échelle européenne pour une coordination fiscale qui devrait comporter un accord sur une assiette commune d'imposition et des taux d'imposition minimaux (d'autant plus élevés que le pays est développé). Mais les pays d'Europe sont-ils encore capables de parvenir à un tel accord ? [*Michel Aujean, « La politique fiscale européenne »*]

L'impôt sur le revenu des ménages

L'impôt sur le revenu est le plus important psychologiquement : le contribuable ressent directement le prélèvement sur ses revenus. C'est celui qui symbolise le plus nettement le lien citoyen. Il est le seul qui tienne compte de la situation d'ensemble du contribuable et de sa capacité contributive. C'est pratiquement le seul impôt familialisé et progressif. Sa visibilité fait que sa baisse fait partie obligatoirement de tout programme de réduction de la pression fiscale. Elle aboutit à une réduction de la progressivité de l'impôt et à une dégradation de son caractère équitable, puisqu'elle est compensée par la hausse d'autres prélèvements, moins progressifs ou moins précis comme la TVA, la taxe d'habitation ou la CSG : ne pouvant réformer l'IR, les gouvernements ont développé cette taxe proportionnelle, d'assiette large et prélevable à la source.

Au contraire, l'IR se caractérise par l'étroitesse de son assiette, par la complexité de ses règles de calcul, qui rend difficile un prélèvement à la source, par l'existence de nombreux dispositifs dérogatoires (les niches fiscales*) [*encadré « Les niches fiscales »*]. Ainsi, en 2004, n'a-t-il rapporté que 48 milliards d'euros, soit 3 % du PIB. Même si certains économistes l'ont préconisé, aucun gouvernement n'a osé entreprendre la grande réforme qui diminuerait nettement les taux marginaux en augmentant l'assiette. Le fait est que le contenu de cette réforme ne va pas de soi. L'IRPP est

Tableau 4

Répartition de l'impôt sur le revenu par déciles en 2003

Déciles	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total
Impôt payé en 2003	0,0	0,0	0,0	0,4	1,6	2,9	4,7	7,9	13,8	68,7	100

(2) La baisse du taux de l'IS pourrait être compensée par une augmentation de la fiscalité sur les dividendes et les plus-values payées par les actionnaires résidents en France.

très fortement concentré sur les hauts revenus (tableau 4), de sorte que toute baisse (et même toute réforme) risque d'être fortement anti-redistributive.

Le barème de l'impôt est indexé chaque année sur l'inflation. Comme les revenus des ménages progressent plus rapidement, l'impôt sur le revenu a tendance à s'alourdir, tendance qui est corrigée périodiquement par des mesures de baisse des taux. C'est ainsi que le taux maximal est passé de 65 % en 1982-1985, à 40 % depuis 2006. La dernière réforme, qui s'appliquera aux revenus de 2006, réduit de 7 à 5 le nombre de tranches et surtout incorpore au barème l'abattement* de 20 %, ce qui réduit fortement l'imposition des revenus supérieurs à 10 000 euros par mois [ *encadré « Taux marginaux et taux moyens »*].

La France pratique le quotient conjugal, qui considère que les couples, mariés ou pacsés, mettent en commun leurs ressources de sorte que chacun de ses membres doit être taxé comme un célibataire ayant un revenu égal à la moyenne des deux revenus du couple. Ce système est critiqué par certains économistes, libéraux ou féministes, qui estiment qu'il décourage l'offre de travail des femmes. L'individualisation de l'impôt sur le revenu dégraderait son caractère redistributif, puisque deux couples de même revenu global paieraient des impôts différents. Elle serait particulièrement coûteuse pour les couples mono-actifs, sauf si le conjoint actif avait droit à un abattement de revenu ou à un crédit d'impôt pour son conjoint inactif, ce qui est d'ailleurs le cas dans pratiquement tous les pays où l'impôt est individualisé (mais, dans ce cas, la réforme n'inciterait plus à l'activité). Enfin, le quotient conjugal n'empêche pas que la France ait des taux d'activité féminine élevés pour les 25-55 ans.La France pratique aussi le quotient familial, qui considère que le revenu de la famille est partagé entre ses membres, de sorte que chaque membre de la famille doit payer un impôt correspondant au revenu ainsi partagé. Ce système est conforme à l'équité horizontale si le nombre de parts fiscales correspond bien au nombre d'unités de consommation. Il est souvent proposé de financer la réduction des taux de l'impôt sur le revenu par la suppression de tous les dispositifs dérogatoires. Ceux-ci bénéficient généralement aux plus riches et nuisent à la progressivité de l'impôt. 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. Que reste-t-il ?

De nombreux dispositifs aident certaines catégories de la population : la demi-part supplémentaire à partir du troisième enfant (coût estimé en 2007 : 650 millions d'euros) ; celle pour les personnes seules ayant eu des enfants à charge (1 560 millions) ; celle pour les anciens combattants et leurs veuves (200 millions) ; celle pour les invalides (440 millions) ; l'abattement pour les personnes âgées de faible revenu (240 millions) ; l'exonération des suppléments familiaux de retraite (550 millions) ;

des prestations d'accident du travail (500 millions) ; de la retraite du combattant (250 millions) ; des prestations familiales (2 255 millions) ; l'abattement de 10 % sur les retraites pour frais professionnels (2 400 millions). Ils représentent un total de 9,5 milliards d'euros. Mais leur suppression frapperait les familles et les personnes âgées. Peut-on l'utiliser pour réduire les impôts des plus riches ?

Les exonérations au titre de la participation, de l'intéressement, de l'épargne salariale coûtent 1,7 milliard. Les réductions d'impôts pour les Plans épargne retraite populaire (450 millions), pour les Plans épargne actions (1 200 millions), pour les contrats de capitalisation (2 600 millions), pour les Plans épargne populaire (400 millions) ; les abattements sur le produit des dividendes (780 millions) et sur les plus-values mobilières (1 milliard) et les exonérations de l'épargne logement et des livrets populaires (1,3 milliard) coûtent au total 7,75 milliards. On voit mal ce qui justifie les exonérations pour certains produits financiers (PEA, PEP, contrats de capitalisation), qui ne servent qu'à faciliter leur diffusion par les institutions financières.

Les réductions d'impôts pour favoriser certains investissements (cinéma, bateaux, DOM-TOM, PME, FCP innovation) ont un coût fiscal de 950 millions ; celles pour favoriser les placements immobiliers de 700 millions. Ces déductions sont surtout utilisées par les plus riches pour échapper à l'impôt.

La réduction d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile coûte 2 milliards. Certes, elle favorise l'emploi, mais bénéficie surtout aux plus riches (une famille avec deux enfants bénéficie de 7 500 euros de réduction d'impôt).

La suppression de tous ces dispositifs rapporterait 24 milliards d'euros et permettrait donc une augmentation de 50 % du produit de l'IR ou une baisse de 33 % des taux du barème. Mais elle frapperait certains secteurs économiques (logement, PME), les familles, les personnes âgées et l'emploi à domicile pour lequel il faudrait prendre des mesures compensatoires. Le risque est grand de faire beaucoup de mécontents légitimes.

La comparaison du traitement fiscal de différentes sortes de revenus est rendue délicate par l'existence des cotisations sociales, dont certaines donnent des droits aux personnes qui les ont payées, d'autres pas (famille, maladie), de sorte que ce sont en réalité des impôts. Par ailleurs, la CSG et l'IR n'ont pas la même base pour les salariés, le salaire brut (c'est-à-dire avant impôt) dans un cas, le salaire net (après impôt) dans l'autre ; cette distinction n'existe pas pour les revenus financiers. Le tableau 5 fournit une comparaison des taux marginaux maximum d'imposition de différents types de revenus, ceci sur la base d'une imputation économique. L'IS est imputé aux propriétaires des actions ; les cotisations sociales employeur, maladie et famille, sont imputées aux salariés (mais pas les cotisations, employeurs ou salariés, chômage et retraite, qui ouvrent des droits). La ligne salaire + retraite ajoute les impôts payés en tant

que salarié à ceux payés en tant que bénéficiaire d'une retraite. Les taux d'imposition marginaux* ainsi calculés sont relativement élevés. Ainsi, malgré les baisses décidées en 2006, la partie supérieure du salaire des cadres les mieux payés est taxée à 57 %. Les revenus fonciers, les dividendes et les plus-values taxés sont pratiquement imposés comme les salaires. L'équité voudrait que l'on taxe plus les retraités (bien que leurs retraites diminuent déjà en raison des réformes en cours), mais surtout que l'on impose les loyers implicites des propriétaires de leur logement et que l'on supprime toutes les possibilités d'échapper à la taxation des plus-values. Malheureusement, le législateur a choisi la voie inverse en 2006 en exonérant les plus-values sur les titres détenus depuis plus de 8 ans.

Tableau 5

Taux d'imposition marginaux maximum (revenus de 2006)

Salaires	53,7 / 56,7(*)
Retraites	45,7
Salaires + retraites	51,7
Intérêts	48,6
Revenus Fonciers	53,8
Loyers implicites	10
Dividendes	55,8
Plus-values taxées	54,8
Plus-values non taxées	34,4

(*) au-delà de l'abattement de 10 %.

La taxation du capital des ménages

Les taxes sur le patrimoine des ménages et sur les successions sont relativement fortes en France : 0,68 % du PIB en 2004, ce qui la met en deuxième position dans l'OCDE (après la Suisse), contre 0,20 % en Allemagne, 0,25 % au Royaume-Uni et aux Etats-Unis [*Antoine Bozio, « La taxation du patrimoine en France »*]. En 2001, l'Italie a supprimé tout impôt sur les successions. Faut-il s'aligner ? Non, bien sûr. Il est légitime de taxer les successions, source d'enrichissement qui ne récompense aucun effort productif. Il est normal que les capacités contributives tiennent compte de la fortune. Compte tenu de l'évolution de la fiscalité de nos partenaires, 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 entraîner la fermeture de l'entreprise et des pertes d'emplois. Aussi, la France a choisi d'exonérer les biens professionnels de l'ISF et d'une partie des droits de successions. 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 [ *encadré « L'exode fiscal en débat »*].

L'impôt sur les successions

L'impôt sur les successions a rapporté 8,6 milliards d'euros en 2004. Il est relativement lourd en France. Son barème n'a pas été indexé sur les prix depuis 1984. L'abattement de 46 000 euros pour les successions en ligne directe n'avait pas été revalorisé depuis 1990, ce qui aboutit à un alourdissement progressif. Celui-ci a été compensé par 3 mesures : depuis 1988, les donations réalisées avant l'âge de 65 ans bénéficient d'une réduction de moitié des droits ; l'abattement se renouvelle tous les 10 ans (6 ans depuis 2006). Depuis 2001, les transmissions d'entreprises bénéficient d'une réduction de 50 % des droits (75 % depuis 2005) si le bénéficiaire s'engage à la diriger pendant au moins six ans ou s'il participe à un pacte d'actionnaire au profit d'un membre de sa famille. En 2000, l'abattement du conjoint survivant est passé de 46 000 € à 76 000 €. En 2004, le gouvernement a décidé une hausse des montants d'exonération : une exonération de 50 000 € par défunt s'ajoute à une exonération de 76 000 € pour le conjoint et de 50 000 € par enfant (au lieu de 40 000 €). Un couple peut donc laisser 150 000 € sans droit à chacun de ses deux enfants (alors que le patrimoine médian d'un ménage est de 170 000 €). S'il laisse 300 000 € à chaque enfant, celui-ci doit payer 26 400 € (soit un taux de 8,5 %).

La législation française privilégie fortement les successions au conjoint et 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. Ce taux devrait être allégé. En contrepartie devraient être supprimés les privilèges injustifiés : l'exonération des contrats d'assurance-vie et la purge de la taxe sur les plus-values lors des mutations à titre gratuit[3].

L'impôt de solidarité sur la fortune

L'impôt sur les grandes fortunes, introduit par la gauche au début des années 1980, a été supprimé entre 1986 et 1988. Réinstauré sous le nom d'Impôt de Solidarité

(3) Transfert de la propriété d'un bien dans le cadre d'une succession ou d'un partage de succession.

sur la Fortune (ISF) après le changement de majorité, il n'a plus été remis en cause. De 1997 à 2003, le barème de l'ISF n'a pas été indexé sur les prix, ce qui induit une augmentation de l'impôt. En 1999, les taux ont été augmentés et une sixième tranche supérieure au taux de 1,8 % a été introduite. Aussi, le rendement de l'ISF est monté de 0,09 % du PIB en 1990 à 0,16 % en 2004 (2,6 milliards). L'ISF est dû pour un patrimoine qui dépasse 750 000 euros en 2005.

Toutefois, un abattement de 20 % de la valeur de la résidence principale a été introduit. Les biens professionnels sont exonérés. Les titres faisant l'objet d'un engagement de conservation et ceux détenus par les salariés dans leur entreprise sont exonérés à 75 %. L'ISF est plafonné : son montant additionné à celui de l'impôt sur le revenu, de la CSG-CRDS et des prélèvements sociaux ne peut excéder 85 % du revenu (mais ce plafonnement est lui-même plafonné). A partir de 2007, un *bouclier fiscal* est mis en place [*encadré « Le bouclier fiscal, "une mesure de bon sens" ? »*] : le total de l'IR, de l'ISF, des impôts locaux ne pourra pas dépasser 60 % du total du revenu. Pour ajouter à la complexité, les impôts pris en compte pour le plafonnement de l'ISF ne sont pas les mêmes que ceux pris en compte dans le bouclier (CSG-CRDS et prélèvements sociaux dans un cas, impôts locaux dans l'autre).

Surtout, le principe du bouclier comme celui du plafonnement ne sont pas satisfaisants : les personnes qui ont un patrimoine très important et peu de revenus possèdent généralement le logement qu'elles habitent (ce qui ne génère pas de revenu imposable), détiennent un important portefeuille boursier sur lequel elles peuvent être en plus-values : le plafonnement et le bouclier leur profitent de façon indue.

Monsieur Durand habite un appartement qui vaut 1,5 million d'euros et possède un portefeuille de 4 millions d'euros. Il ne déclare que 40 000 euros de revenus (des dividendes). Il paye 4 400 euros de CSG-CRDS-prélèvements sociaux et 1 485 euros d'impôt sur le revenu. Son ISF théorique est de 43 935 euros, abaissé à 28 115 euros par le plafonnement. Il payera alors 85 % de son revenu déclaré de 40 000 euros, soit 34 000 euros (au lieu de 58 850 euros). Cependant, si on considère que le revenu de son appartement est de 90 000 euros et que ses actions lui rapportent 6 % de rentabilité (compte tenu des plus-values), soit 240 000 euros, son vrai revenu est de 330 000 euros. Son imposition serait de 15,1 % de son vrai revenu avant plafonnement ; elle est de 12,3 % après. Monsieur Durand paye 12 000 euros de taxes locales. Le plafonnement à 60 % lui rapportera 17 600 euros. Son impôt total sera de 28 400 (soit 71 % de son revenu imposable ; 8,6 % de son revenu effectif).

Monsieur Dupont possède le même patrimoine, mais loue son appartement et touche les revenus de ses actions sous forme de dividendes. Son revenu déclaré est donc de 324 000 euros. Il paie 35 640 euros de CSG-CRDS, 109 696 euros d'IR et 47 835 d'ISF, soit un total de 193 171 euros, 59,6 % de son revenu. Il ne bénéficie donc pas

du plafonnement de l'ISF. Le total - IR, ISF, impôts locaux- est de 163 531 euros, soit 50,7 % de son revenu. Il ne bénéficie donc pas non plus du bouclier fiscal. Messieurs Durand et Dupont ont, économiquement, le même revenu, mais Durand en habitant le logement qu'il possède et en accumulant des plus-values paie beaucoup moins d'impôt que Dupont ; le bouclier fiscal renforce cette injustice(4).

La réforme de l'ISF nécessiterait donc que soit pris en compte un vrai revenu qui incorporerait les loyers imputés (par exemple, pour 6 % de la valeur de l'appartement occupé par son propriétaire) et la vraie rentabilité des actions (par exemple, 6 % du patrimoine boursier). Dans ce cas, le total de l'ISF et des impôts sur le revenu pourrait être plafonné à 60 % du revenu, ceci permettrait de tordre le cou à l'idée que leur cumul est confiscatoire, et aurait un effet d'affiche favorable. Actuellement, un très gros portefeuille d'actions avec une rentabilité de 6 % (dont 2 points en dividendes) paie 0,67 point en CSG-CRDS-prélèvements sociaux/IR et 1,8 point en ISF, soit un taux d'imposition de 123 % comparé aux 2 points de dividendes, mais de 41 % comparé à la rentabilité de 6 %.

Pour conclure, on peut remarquer qu'une réforme fiscale d'adaptation à la mondialisation (baisse d'un tiers de l'IS et de la TP, des droits de succession, de l'IR sur les plus riches, suppression de l'ISF) coûterait environ 2,6 points de PIB. Elle augmenterait les inégalités de revenu, dans l'espoir d'inciter les contribuables les plus riches et les entreprises à rester à France. C'est un choix politique et économique. Faut-il consacrer ces 2,6 points de PIB, à supposer qu'on puisse les dégager, à diminuer l'impôt, à augmenter les dépenses de recherche et d'enseignement supérieur ou à réduire le déficit public ?

Dans les années à venir, la fiscalité française sera confrontée à des défis délicats. Comment continuer à prélever des ressources suffisantes pour financer un niveau important de dépenses et de transferts publics dans un monde de plus en plus globalisé, où les entreprises et les contribuables les plus riches peuvent arbitrer entre différents pays d'implantation ? Comment garantir l'acceptabilité de l'impôt, qui suppose que la grande masse de la population estime que les dépenses et transferts publics sont justifiés et que les charges sont équitablement réparties [*André Barilari, « Le consentement à l'impôt, fragile mais indispensable aporie »*] ? Les gouvernements devront se donner deux objectifs : d'une part améliorer l'adéquation et l'efficacité des dépenses publiques, d'autre part maintenir et renforcer la cohésion sociale.

---

(4) De même, il n'est pas possible de remplacer l'ISF par une hausse du taux maximal de l'IR comme le propose Christian Saint-Etienne [*encadré « L'exode fiscal en débat »*], puisque les personnes qu'il est légitime de mettre à contribution déclarent peu de revenus.