



**CONCOURS INTERNE DES 17 ET 18 JANVIER 2011
POUR L'EMPLOI D'INSPECTEUR STAGIAIRE DES DOUANES ET DROITS
INDIRECTS**

ÉPREUVE ÉCRITE D'ADMISSIBILITÉ N°1

(DURÉE : 4 HEURES - COEFFICIENT 8)

**RÉDACTION D'UNE NOTE DE SYNTHÈSE A PARTIR D'UN DOSSIER
RELATIF AUX QUESTIONS ÉCONOMIQUES, FINANCIÈRES ET
SOCIALES**

A partir des documents suivants, vous rédigerez une note d'environ 4 pages consacrée aux enjeux de la réforme de la fiscalité.

AVERTISSEMENTS IMPORTANTS

L'usage de tout matériel autre que le matériel usuel d'écriture et de tout document autre que le support fourni est **interdit**. **Toute fraude ou tentative de fraude** constatée par la commission de surveillance **entraînera l'exclusion du concours**.

Veillez à bien indiquer sur votre copie le nombre d'intercalaires utilisés (la copie double n'est pas décomptée)

Il vous est interdit de quitter définitivement la salle d'examen **avant le terme de la première heure**.

Le présent document comporte 37 pages numérotées.

Liste des documents

Document 1 : Le Figaro (09/09/2010). Le plan de rigueur de la Cour des Comptes pour mettre fin aux déficits de la Sécu.

Document 2 : Les Echos (20/09/2010). CSG, HLM, services à la personne : le dernier milliard d'économies sur les niches.

Document 3 : Le Parisien (17/09/2010). Le bouclier fiscal profite de plus en plus aux riches.

Document 4 : Alternatives Economiques (n° 294 - septembre 2010). Allez les riches, encore un effort.

Document 5 : Alternatives Economiques (n° 294 - septembre 2010). Comment rendre le système plus juste.

Document 6 : Problèmes économique (n° 2980 - octobre 2009). Une situation inquiétante des finances publiques.

Document 7 : Cahiers français (n° 343 - mars-avril 2008). Fiscalité et redistribution.

Document 8 : Cahiers français (n° 343 - mars-avril 2008). Les systèmes fiscaux face à la mondialisation ?

Le plan de rigueur de la Cour des comptes pour mettre fin aux déficits de la Sécu

Les magistrats de la Rue Cambon estiment qu'il faut tailler davantage dans les niches sociales - à hauteur de 15 milliards - pour redresser les comptes sociaux. Ils préconisent une hausse de la CSG pour les retraités.

Les niches, voilà l'ennemi. Alors que le gouvernement souhaite réduire de 10 milliards d'euros ces avantages fiscaux et sociaux en un an, la Cour des comptes recommande d'aller beaucoup loin dans son rapport sur la Sécurité sociale publié hier. Pour les magistrats de la Rue Cambon, l'effort doit être de 15 milliards sur les seules niches sociales, celles qui minorent les cotisations sociales, la CSG et la CRDS. Redresser les comptes de la Sécu passe par une maîtrise des dépenses - notamment de santé - et une amélioration des recettes a expliqué hier le premier président de la Cour, Didier Migaud. Et, coté recettes « la priorité doit être donnée à la remise en cause des niches sociales », a-t-il insisté. Rue Cambon, on a un plan pour atteindre ces 15 milliards. Autant le dire, la potion, si elle était appliquée, serait amère pour les ménages et les entreprises.

D'autres recettes, pour les retraites

La Cour propose ainsi que la CSG à 6,6 % payée par les retraités imposables soit alignée sur celle à 7,5 % des salariés. Les indemnités de licenciement et de départs en retraite pourraient être plus rapidement soumises à cotisations et les retraites chapeaux davantage prélevées. Autre idée : faire passer de 4 % à 19 % le forfait social, qui pèse sur l'intéressement, la participation et l'épargne salariale. Enfin, la Cour propose que les exonérations de charges sociales pour les entreprises s'arrêtent à 1,4 smic au lieu de 1,6 smic.

Si la Cour n'hésite pas à proposer des mesures aussi impopulaires, c'est parce que son diagnostic est plus sévère encore que celui de l'État. Elle recense 178 niches sociales. Et en évalue le manque à gagner pour les finances publiques à 67 milliards - au mieux - et 73 milliards - au pire. Le gouvernement affiche, lui, un chiffre limité à 42 milliards... Plus inquiétant encore, le coût des niches a augmenté d'une dizaine de milliards depuis 2005, selon la Cour. Une hausse due à l'évolution naturelle des dispositifs. Mais pas seulement. La création de nouvelles niches, comme l'exonération des heures supplémentaires, a fait plus qu'effacer les efforts accomplis par ailleurs, avec par exemple la création du forfait social. Au total, depuis 2007, le solde est négatif de 1 milliard. La Sécu ne peut accepter un tel mitage de recettes, qui « fragilisent l'ensemble de l'édifice tout en créant des iniquités supplémentaires », a rappelé Didier Migaud.

C'est d'autant plus vrai que la crise a porté un coup fatal à des comptes sociaux déjà fragilisés par les déséquilibres continuels de l'Assurance - maladie et des caisses de retraites. De 2008 à 2010, le déficit de l'ensemble des régimes aura triplé, atteignant une trentaine de milliards d'euros. En outre, la Cour estime que le trou des hôpitaux - près de 700 millions en 2009 - est sous-estimé d'un quart, grâce à des artifices comptables. Face à de tels déficits, une bonne surprise sur les cotisations cette année (le gouvernement espère deux milliards en plus grâce à la reprise de l'emploi) ne pèsera pas lourd. Pour Didier Migaud, il faut des mesures de fonds pour redresser la situation. À demi-mot, il a suggéré qu'il faudrait aussi, pour financer les retraites, jouer sur les recettes. Et de pointer à nouveau la CSG réduite des retraités...

Cécile CROUZEL - Le Figaro - 9 septembre 2010.

CSG, HLM, services à la personne : le dernier milliard d'économies sur les niches

Pour parvenir à 10 milliards d'euros de recettes supplémentaires dès 2011, une série de mesures fiscales et sociales de moindre ampleur vont compléter celles déjà annoncées.

Avec la chasse aux niches et quelques mesures de trésorerie, le gouvernement va obtenir 10 milliards d'euros de recettes dès l'an prochain. Comme annoncé, 3,7 milliards seront prélevés auprès des hauts revenus et des entreprises pour financer les retraites. A peu près autant (3,55 milliards) sera ponctionné auprès des assureurs et des mutuelles pour rembourser la dette sociale. La hausse de TVA des offres « triple play » (internet, télévision, téléphone fixe) apportera 1,1 milliard et la hausse du forfait social sur l'épargne salariale près de 400 millions. Le coup de rabot de 10 % sur une vingtaine de niches ne générera des gains qu'en 2012. Reste une série de mesures qui avaient été annoncées début juillet ou qui étaient encore méconnues, pour un total d'environ 1,3 milliard. Revue de détail.

CSG : déduction supprimée pour les très hauts revenus

C'est une hausse, très modeste, de CSG qui devrait figurer dans le budget de la Sécurité sociale. Actuellement, la CSG, dont le taux est de 7,5 %, ne s'applique que sur 97 % du salaire, une déduction de 3 % étant opérée pour frais professionnels. Le gouvernement entend limiter le champ de cette déduction non plafonnée : l'abattement de 3 % ne sera plus applicable que jusqu'à quatre fois le plafond de la Sécurité sociale, soit 11.540 euros par mois. Au-delà, la CSG s'appliquera sur 100 % de la rémunération. Surcroît de recettes attendu : 25 millions. Lors de la réforme de l'assurance-maladie de 2004, l'assiette de la CSG avait été élargie à 97% du salaire au lieu de 95 %, quelle que soit la rémunération. Le rendement était évidemment tout autre : 1 milliard d'euros.

Moindre soutien à l'emploi à domicile

L'exonération de 15 points des particuliers employeurs qui déclarent leur employé au salaire réel est supprimée, ainsi que l'exonération patronale proposée aux associations et entreprises jusqu'au niveau du SMIC, soit une économie globale de 460 millions. De même, il est mis fin à l'exonération des avantages en nature proposés aux restaurateurs qui nourrissent leurs employés (120 millions) ainsi qu'à l'exonération des organismes d'intérêt général dans les zones de revitalisation rurale (110 millions), celle-ci bénéficiant essentiellement à de grandes structures, à caractère public ou déjà fortement subventionnées. L'exonération ne sera maintenue que pour les structures actuellement éligibles et comprenant moins de 10 emplois.

Cotisations sur les rémunérations versées par des tiers

Les cotisations sociales s'appliqueront désormais aux gratifications versées aux travailleurs par des personnes tierces à l'entreprise (70 millions de gains), avec cependant des dérogations pour certaines activités commerciales pour lesquelles cette pratique est très répandue (il y aura une contribution libératoire de 20 %), et l'introduction d'une franchise de 200 euros par salarié.

Charges accrues pour les jeunes entreprises innovantes

Les jeunes entreprises innovantes n'acquittent pas de charges sociales sur les salaires versés à leurs chercheurs, pendant leurs huit premières années d'existence. Ces exonérations ne sont pas supprimées, mais le gouvernement accélère le rythme de la dégressivité, ce qui rapportera 57 millions.

Moindres exonérations pour les offices HLM

Les offices HLM sont exonérés pendant trois ans de la contribution sur les revenus locatifs (CRL). Cette exonération sera supprimée, soit 360 millions d'économies pour l'Etat. Cette mesure promet un débat houleux à l'Assemblée, les bailleurs estimant qu'ils devront répercuter la hausse d'impôt sur les ménages.

Taxe sur les véhicules de société

40 millions sont attendus. Les associations et les organismes à but non lucratif, exonérés de la taxe, ne le seront plus. Autre changement, révélé ce week-end par « Le Monde » : les entreprises ne pourront plus attribuer à leurs cadres dirigeants des grosses voitures échappant au bonus-malus écologique ainsi qu'à la taxe sur les véhicules de société, en les faisant passer pour des véhicules utilitaires (dans la catégorie dite « N1 »). Les constructeurs ont profité d'un changement de la réglementation européenne pour écouler ainsi plusieurs milliers de véhicules haut de gamme.

- Fillon confirme l'allègement de la fiscalité sur l'exploitation des brevets

Remettant vendredi le prix de l'audace créatrice, François Fillon a annoncé une fiscalité plus incitative à l'exploitation en France des brevets » en 2011. Les brevets exploités par des filiales françaises seront taxés à 15 % au lieu de 33 %, ce qui est déjà le cas des brevets cédés à des filiales étrangères (« Les Echos » du 23 août). L'heure est aussi aux simplifications de procédure : l'entrée en vigueur de nouvelles mesures pour les entreprises sera concentrée « autour d'un nombre limité de dates fixes dans l'année », avec un objectif de deux rendez-vous annuels à terme, et un « commissaire à la simplification » sera « chargé de veiller à l'impact des nouveaux textes ». En matière d'obligations comptables, le régime simplifié « sera étendu aux entreprises faisant jusqu'à 2 millions de chiffre d'affaires « d'ici à la fin de l'année ».

- Photovoltaïque l'avantage fiscal réduit de moitié dès le 29 septembre

Confronté à une hausse exponentielle des demandes d'installation photovoltaïque, le gouvernement souhaite réduire sa subvention au secteur dans les meilleurs délais. La réduction d'impôt sera ramenée de 50 % à 25 % dès le 29 septembre, date de présentation du projet de loi de finances 2011 en conseil des ministres, indiquent plusieurs sources parlementaires, afin d'éviter un afflux de dossiers d'ici au 1er janvier, comme ce fut le cas l'an dernier. De fait, le retour sur investissement est tellement important - et sans risque - que les entreprises et les particuliers s'engouffrent dans cette filière. Le gouvernement en espère 150 millions d'euros d'économies dès l'an prochain et 830 millions en 2012. Déjà, il avait réduit les tarifs de rachat de 12 % fin août - une mesure que certains jugent encore trop timorée.

Etienne LEFEBVRE - Les Echos - 20 septembre 2010.

Le bouclier fiscal profite de plus en plus aux riches

Les derniers chiffres, que notre journal s'est procurés, montre que le coût du bouclier fiscal a augmenté de 120 M€ en un an.

« Il n'est pas question pour le gouvernement de renoncer au principe du bouclier fiscal parce qu'il est juste de ne pas payer plus de 50 % de ses revenus, en impôts ». Avant-hier, Christine Lagarde, la ministre de l'Economie, a réaffirmé que l'exécutif dans le projet de loi de finances pour 2011, ne toucherait pas à l'une des mesures phares du programme électoral du candidat Sarkozy. Nul doute, pourtant, que les derniers chiffres de l'administration fiscale vont à nouveau raviver la polémique sur un dispositif dont les Français — et une partie des élus de la majorité ont de plus en plus de mal à accepter le principe. Selon un récapitulatif que notre journal s'est procuré, 18 764 contribuables ont reçu un chèque de remboursement du trésor public au titre des impôts qu'ils ont payés en 2009. Soit près de 3 000 de plus qu'un an auparavant. Mécaniquement, le coût pour l'Etat enfla, lui aussi : 679 M€.

Combien ces contribuables ont-ils touché ? En moyenne, chacun d'entre eux s'est vu reverser 36 186 €. Un chiffre, là encore, légèrement supérieur à celui observé l'an dernier. Mais, lorsque l'on regarde dans le détail, un constat demeure : le bouclier fiscal profite de manière écrasante aux Français disposant de gros revenus et de patrimoines conséquents. Certes, en bas de l'échelle, les quelque 9 789 bénéficiaires classés parmi les plus « pauvres » (ceux qui ne sont pas à l'ISF et dont les revenus annuels retenus par le fisc n'excédaient pas 3 428 €) se sont partagé 5,40 M€. Mais les plus riches (ceux dont les revenus étaient supérieurs à 43 761 €) se sont réparti, eux, 623,50 M€, soit 91 % des restitutions. Dans le détail, le montant des remboursements varie selon les situations patrimoniales.

Une mesure coûteuse

Des chiffres qui embarrassent de plus en plus de parlementaires de la majorité. Après la réforme des retraites, qui vient d'être adoptée à l'Assemblée, ils examineront dans quelques semaines le projet de budget 2011 qui, pour certains, se traduira par des hausses d'impôts. Difficile, au moment où l'on demande aux Français de faire un effort, de défendre une mesure coûteuse qui profite quasi exclusivement aux plus aisés, s'interrogent-ils. D'autant que le dispositif n'aurait pas vraiment endigué la fuite de capitaux français à l'étranger. Au printemps, déjà, le bouclier fiscal avait semé la zizanie au sein de l'UMP. La révélation, en juillet, des 30 M€ récupérés en 2008 par Liliane Bettencourt n'avait pas apaisé le débat. Malgré les dénégations du gouvernement, tout porte à croire, donc, que le bouclier fiscal sera à nouveau sur la sellette cet automne.

Avant-hier, le socialiste Jérôme Cahuzac, président de la commission des Finances à l'Assemblée, a déclenché les hostilités, proposant d'inclure « le bouclier dans le coup de rabot » prévu par les gouvernements sur les niches fiscales. Jean Arthuis, son homologue du Sénat, redéposera, lui, un amendement proposant de supprimer l'ISF et le bouclier fiscal et d'instaurer une tranche d'impôt supplémentaire de 45 %, qui frapperait les hauts revenus. Une position que défend également l'UMP Gilles Carrez, rapporteur du Budget à l'Assemblée.

Olivier BACCUZAT - Le Parisien - 17 septembre 2010.

**Allez les riches,
encore un effort !**

L'augmentation des impôts des très aisés, dont la contribution est loin d'être à la hauteur de leurs revenus, permettrait de renflouer en partie les caisses de l'État.

L'Etat est aujourd'hui confronté à une mission (presque) impossible. Il lui faut tout à la fois réduire le déficit public, stimuler l'activité et l'emploi par la dépense publique tant que la dépense privée n'y suffit pas, et financer les investissements d'avenir destinés à rendre notre économie durable. Augmenter les impôts des « riches » est une façon de rendre compatibles ces objectifs partiellement contradictoires. En effet, leur taux d'épargne étant élevé, voire très élevé, une imposition accrue n'aura que des effets minimes, voire nuls, sur leur consommation¹, ce qui devrait éviter de peser sur l'activité, contrairement à ce qui se passerait si l'on augmentait des impôts moins sélectifs comme la TVA ou la CSG.

En outre, gagnant plus que les autres, ils peuvent supporter un effort proportionnellement plus important que les autres, alors que, depuis une dizaine d'années, leur taux d'imposition sur le revenu effectif n'a cessé de diminuer, grâce à de nombreuses mesures (niches fiscales, bouclier fiscal, réduction du nombre de tranches et de leur taux, etc.). Cela n'a pas été perdu pour tout le monde : entre 2004 et 2007, le nombre de personnes gagnant plus de 100 000 euros par an a progressé de 28 %. Mais l'activité économique n'a pas été boostée pour autant, au contraire : entre 2001 (date de début des faveurs fiscales) et 2007, l'activité a fléchi de 0,7 point par an en moyenne par rapport aux sept années précédentes. Puisque les cadeaux fiscaux du passé récent n'ont pas été payés de retour, leur maintien ne se justifie donc guère.

260 000 euros de revenu en 2007

Qu'en est-il au juste des revenus déclarés² par le centième le plus favorisé des contribuables, soit 600 000 personnes, réparties dans 270 000 ménages ? L'Insee vient, pour la première fois, de lever une partie du voile, pour les années 2004 à 2007³. Le revenu déclaré de ces favorisés du sort se révèle en effet bien plus élevé qu'on ne le pensait, et en très forte augmentation. En 2007, il se situait en moyenne à 260 000 euros par ménage. En outre, alors que les revenus des neuf dixièmes les moins favorisés de la population progressaient (en valeur nominale, pas en pouvoir d'achat) en moyenne de 9 % entre 2004 et 2007, la progression a été de 22 % pour le millième le plus favorisé. Elle est même de 38 % pour le dixième le plus riche de ces riches (une évolution sous-estimée, car le nombre de ces personnes a progressé de... 70 % entre 2004 et 2007).

Cette progression a été stimulée par de fortes hausses des très hauts revenus d'activité (salaires, stock-options, bonus), mais surtout par l'envolée des dividendes : 69 milliards d'euros ont été encaissés par les ménages en 2007, contre 58 en 2004, et 72 % de cette augmentation ont été captés par le dixième le plus favorisé des ménages. Autre cause : les allègements fiscaux successifs, qui ont augmenté d'autant le niveau de vie après impôts.

¹ L'argument classique de Bernard Mandeville, dans sa fameuse Fable des abeilles (1714), selon lequel le luxe donnait du travail à des millions de gens » (page 33 de l'édition Vrin, 1998), ne vaut que sur la dépense, pas sur l'épargne. laquelle grossit la capacité de financement, mais pas forcément l'investissement. Voir aussi page 74 de ce numéro.

² Y compris les revenus soumis à prélèvement forfaitaire libératoire (voir plus loin).

³ Voir Les très hauts revenus : des différences de plus en plus marquées entre 2004 et 2007 par Julie Solard, disponible sur www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=0&ref_id=REVPMEN10e.

Dans ce petit monde, on paye en effet relativement peu d'impôt sur le revenu, et l'écart entre l'impôt théorique (celui calculé à partir du barème officiel) et l'impôt effectif s'accroît. Parmi les 600 000 « riches », il y a d'abord les « moins riches », ceux qui déclarent moins de 360 000 euros par ménage et par an. Ils sont les plus nombreux : 240 000 ménages, regroupant 540 000 personnes. Chacun de ces ménages aurait dû payer en moyenne 47 000 euros d'impôt, mais il n'en a payé effectivement que 38 000 (-9 000 euros, soit -21 %). Viennent ensuite les « riches tout court », qui déclarent entre 360 000 et 1,1 million par an et par ménage. On en compte environ 24 000 qui, au lieu de 185 000 euros d'impôt en moyenne, n'ont payé chacun que 134 000 euros, soit un bonus de 51 000 euros (-28 %). Enfin, il y a les « super-riches », soit environ 2 700 ménages (6 000 personnes) : en 2007, ils déclaraient en moyenne 2 millions d'euros par an de revenus ; les 780 000 euros d'impôt que chacun aurait dû payer en application du barème sont devenus 500 000 effectivement payés (-36 %).

Déperdition fiscale

Ces ristournes ont été possibles grâce à deux dispositifs⁴. Le premier concerne la fiscalité sur les revenus de placement, pour lesquels, à quelques exceptions près, il est toujours possible de choisir les 18 % de prélèvement libératoire forfaitaire à la source⁵ plutôt que l'intégration des revenus en question dans les revenus imposables. L'impôt progressif est alors transformé en impôt proportionnel à taux nettement plus faible. Le second dispositif est l'optimisation fiscale, c'est-à-dire l'utilisation de l'ensemble des niches possibles de manière à payer le minimum d'impôts.

Les chiffres montrent que le recours à ces deux possibilités s'accroît avec le niveau de revenus, ce qui revient à réduire la progressivité apparente de l'impôt, voire à l'annuler. Car plus vous déclarez de revenus, plus vous avez de possibilités pour réduire votre impôt, de la façon la plus légale qui soit, bien entendu, puisque ces chiffres ignorent l'évasion fiscale (les placements à l'étranger) et plus encore la fraude fiscale (les revenus non déclarés).

Un rapide calcul montre que ces deux dispositifs, additionnés du recours au bouclier fiscal⁶ qui concourt à écrêter l'impôt effectivement payé, ont permis au centième le plus riche de nos concitoyens d'économiser environ 5 milliards d'euros d'impôts en 2007 : 2,2 milliards pour les moins riches des riches, 1,2 milliard pour les riches tout court et 0,8 milliard pour les super-riches.

La suppression de ces deux dispositifs se révélerait donc très « rentable » pour le fisc. En réalité, elle ne pourrait sans doute pas être totalement effective. Une partie des niches fiscales vise en effet à inciter les contribuables à des comportements socialement bénéfiques : investissements dans les économies d'énergie ou dons à des oeuvres d'intérêt général, par exemple. Mais on peut imaginer de plafonner l'ensemble de ces niches, de sorte que, tout en gardant l'effet incitatif, on en limite le coût.

Quant à la fiscalité dérogatoire sur les revenus du capital (par prélèvement libératoire), elle a été mise en place pour limiter l'évasion fiscale : elle rend plus attractive la domiciliation de ces revenus en France. On peut espérer que la lutte contre les paradis fiscaux va permettre de sanctionner de façon plus efficace tous ceux qui seraient tentés de pratiquer ce sport, ce qui permettrait du même coup soit de supprimer le prélèvement libératoire, soit d'en augmenter le taux pour le rapprocher du taux de l'impôt normal sur le revenu. Toutefois, ne rêvons pas : réduire de moitié ces deux sources de déperdition fiscale serait déjà beau. Mais largement insuffisant pour régler notre problème de prélèvement.

4 En réalité, un troisième dispositif joue également le quotient familial. Par exemple, un couple dispose d'un quotient familial de 2 parts, alors qu'il ne représente que 1,5 unité de consommation (UC). De ce fait, le revenu imposable du ménage est divisé par deux au lieu de l'être par 1,5, ce qui réduit d'autant le revenu par part, donc l'impôt. Plus il y a d'enfants, plus l'écart s'accroît entre le nombre de parts et le nombre d'UC. Mais on n'en tient pas compte ici.

5 A ce prélèvement forfaitaire s'ajoute un prélèvement de 12,1 % au titre de la CSG et de la CRDS.

6 Il a permis de rembourser aux contribuables à hauts revenus environ 500 millions d'euros, soit un dixième du manque à gagner fiscal. Il ne joue donc qu'un rôle secondaire dans l'affaire.

Ratisser plus large

On peut élargir alors la cible. Il n'était question ici que du centième le plus riche des contribuables. Que se passerait-il si, sans rien changer d'autre, on envisageait d'appliquer ces mesures à dix fois plus de monde, en visant le dixième le plus aisé ? Sans faire partie des riches auxquels on s'est intéressé jusqu'ici, ces personnes figurent néanmoins dans le dixième le plus favorisé (et se qualifient volontiers de « classe moyenne », bien qu'ils fassent partie du haut de la pyramide sociale). Ils représentent 5,4 millions de personnes, vivant dans 2,4 millions de ménages.

Chacun de ces ménages déclare en moyenne 76 000 euros par an de revenus imposables, ce qui devrait se traduire par un impôt annuel de 10 000 euros. En réalité, l'impôt effectivement payé n'est que de 7 500 euros. Soit une économie, sur le dos du fisc, de 2 500 euros en moyenne. Ce n'est pas grand-chose au regard de ce qu'économisent les super-riches, mais les bataillons étant nettement plus fournis, la ristourne fiscale consentie à ces « presque riches » de la « classe moyenne » s'avère au total de l'ordre de 6 milliards d'euros.

En supposant qu'une moitié de cette somme soit effectivement récupérée par le fisc, un petit pas en avant serait fait. Mais nous restons loin de la quarantaine de milliards (au bas mot) dont le fisc a besoin pour réduire le déficit public structurel - celui qui existait avant la crise -, sans nuire à l'activité économique. Sans compter le trou supplémentaire d'une centaine de milliards creusé par la crise, que ce soit en raison des baisses de ressources fiscales que celle-ci a provoquées ou en raison des dépenses supplémentaires qu'il a fallu consentir pour limiter les dégâts.

La leçon est claire. Elle est même doublement claire. D'abord, si les riches, à l'évidence, ne payent pas la totalité de ce qu'ils devraient normalement payer dans une société où l'on n'aurait pas multiplié les exceptions en leur faveur, les mettre à contribution ne sera pas suffisant. Et ceci même si le taux de la dernière tranche d'imposition sur le revenu (actuellement de 40 %, contre 42 % en Allemagne, 45 % en Espagne, 50 % au Royaume-Uni, en Belgique et en Autriche) était relevé. Ensuite, et par voie de conséquence, l'impôt sur le revenu (qui a rapporté 46 milliards d'euros en 2009) ne suffira pas non plus à la tâche ; il faudra aussi majorer d'autres impôts, à base plus large, donc moins équitables. Raison de plus pour rectifier l'imposition sur le revenu dans le haut de la distribution, puisqu'elle ne joue pas, ou pas assez, ce rôle de répartition équitable des efforts.

On l'a souvent dit : l'impôt sur le revenu, en France, est un « faux dur », puisqu'il combine des taux de prélèvement en apparence élevés et de multiples dispositions adoucissantes pour en réduire ou en annuler l'effet. Le dixième le plus favorisé de la population a perçu un tiers des gains totaux de pouvoir d'achat entre 2004 et 2007. Il paraît donc légitime que, d'une façon ou d'une autre, il fournisse aujourd'hui un tiers de l'effort que nous devons tous faire pour sortir d'une crise provoquée largement par la cupidité... des plus riches.

*Denis CLERC,
Alternatives économiques - septembre 2010.*

Comment rendre le système plus juste

Il y eut d'abord la réforme fiscale votée en 2006, sous le gouvernement Villepin, qui ramenait de 48 % à 40 % le taux marginal de l'impôt sur le revenu et instituait un premier bouclier fiscal. Puis est venu, en 2007, à l'initiative d'un Nicolas Sarkozy fraîchement élu, le « paquet fiscal », qui a fortement réduit les droits de succession, modifié les règles de l'impôt sur la fortune (ISF) et abaissé à 50 % le niveau à partir duquel s'applique le bouclier fiscal.

Toutes ces réformes, adoptées au nom de la juste récompense du travail et du nécessaire alignement sur le moins-disant fiscal international, n'ont pas eu les effets promis sur le plan de la croissance et de l'emploi. En revanche, elles sont venues réduire encore la progressivité¹ des prélèvements obligatoires. Une évolution d'autant plus critiquable que, dans le même temps, les plus hauts revenus se sont envolés et qu'une part significative de la population est victime de la pauvreté.

Enfin, ces réformes et celles qui les ont précédées ont privé l'Etat, en dix ans, de près de 100 milliards d'euros de recettes fiscales, si l'on en croit Gilles Carrez, le rapporteur de la commission des Finances de l'Assemblée nationale. De quoi contribuer à creuser les déficits publics, avant même la crise financière.

Un système injuste

Il est donc urgent d'agir. Ne nous leurrions pas, le système fiscal français, aussi longtemps que nous vivrons en économie de marché ouverte, sera essentiellement proportionnel, avec une légère dose de progressivité. Reste à veiller à ce que cet équilibre soit préservé : or, aujourd'hui, entre bouclier fiscal, dégrèvements divers et recours aux paradis fiscaux, l'impôt pèse parfois d'autant plus lourdement qu'on est moins riche !

Contrairement à une idée reçue, le système fiscal français ne donne en effet (et ce n'est pas nouveau) qu'une place très limitée à l'impôt progressif : celui-ci ne représente que 7,5 % des recettes. Les autres prélèvements sont, au mieux, proportionnels au revenu ou à la consommation. Au total, un ménage de salariés du bas de l'échelle, même dispensé du paiement de l'impôt sur le revenu, se voit prélever de l'ordre de 50 % de ses revenus bruts, si l'on met bout à bout contributions sociales (CSG-CRDS), cotisations sociales, TVA, taxe sur les produits pétroliers (TIPP) et taxes locales.

Les propositions qui suivent ont pour objectif de rendre le système fiscal plus équitable, plus efficace et plus lisible. L'impôt n'est légitime que si chacun contribue aux dépenses publiques dans la mesure de ses moyens, et que deux ménages dans la même situation payent une contribution identique. C'est ainsi qu'on peut rendre acceptable un haut niveau de prélèvements. Un enjeu majeur, car la justice du système fiscal ne se joue pas seulement en amont, dans la façon dont les prélèvements sont opérés, mais aussi, voire surtout, en aval, dans la qualité des biens publics rendus accessibles à tous, quel que soit son revenu, et dans la redistribution organisée au profit des moins favorisés. Une éducation de qualité, un accès aux soins de santé, un droit à la sécurité en tout point du territoire, un revenu minimum permettant de vivre dignement ne peuvent être assurés à tous sans un haut niveau de dépenses publiques.

Nous avons donc cherché, dans ce dossier, à mettre à plat l'ensemble des différents impôts et

¹ Progressivité : un prélèvement est progressif quand son taux croît avec le revenu (impôt sur le revenu) ; il est proportionnel quand la part payée est la même, quel que soit le montant du revenu (CSG) ; il est capitaire quand le montant est le même pour tous les assujettis (redevance télé).

cotisations. De quoi dépasser le cadre du débat médiatique habituel sur la fiscalité, qui se concentre trop souvent sur les impôts qui pèsent sur les plus riches et, plus généralement, sur ceux qui accèdent aux micros et aux caméras. Nous traitons donc ici tous les prélèvements obligatoires, sans négliger ceux qui concernent tout le monde et qui sont loin d'être les moins fructueux pour l'Etat². Un panorama qui permet de proposer, impôt par impôt, des pistes de réforme qui s'inscrivent dans une démarche d'ensemble cohérente.

Impôts sur la consommation : à manier avec précaution

194,3 milliards d'euros, 23,3 % des prélèvements obligatoires.

La TVA

130 milliards d'euros

- 15,6 % des prélèvements obligatoires,
- Concerne toutes les dépenses de consommation,
- Payée par les ménages,
- Prélevée par les entreprises,
- Impôt proportionnel à la dépense,
- Bénéficiaire : l'Etat.

Le constat : le taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est de 19,6 %. Un taux réduit de 5,5 % s'applique à la plupart des produits alimentaires, aux travaux de rénovation du bâtiment et, désormais, aux dépenses faites dans les cafés-restaurants. La TVA est prélevée par les entreprises, qui l'incluent dans leurs prix de vente. Elles reversent les sommes encaissées au fisc après déduction de la TVA qu'elles ont payée sur leurs achats. Les réductions des taux ne profitent aux consommateurs qu'à condition d'être répercutées sous forme de baisse des prix : la malheureuse et coûteuse réduction de 19,6 % à 5,5 % de la TVA sur la restauration (3 milliards d'euros) en est un bon contre-exemple. L'ensemble des réductions de taux de TVA coûte 17,2 milliards d'euros au budget de l'Etat.

Ce qu'il faudrait faire : on ne touchera pas, sinon à la marge, à la TVA, toute modification étant soumise à l'accord de nos partenaires européens. Il serait cependant de bon sens de revenir, au moins partiellement, sur les avantages accordés à tel ou tel secteur, même si toute remontée des taux doit être maniée avec précaution puisque la TVA, proportionnelle à la dépense, est dégressive par rapport au revenu, dans la mesure où le taux d'épargne des ménages croît avec celui-ci.

La taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP)

23,8 milliards d'euros

- 2,9 % des prélèvements obligatoires,
- Concerne les achats de produits pétroliers,
- Payée par les ménages et les entreprises,
- Prélevée par les entreprises,
- Impôt proportionnel à la dépense,
- Bénéficiaires : l'Etat (60 %), les départements et régions (40 %).

Le constat : proportionnelle aux achats de produits pétroliers, la TIPP taxe plus fortement les

² Les données de ce dossier sont issues du rapport 2010 sur les prélèvements obligatoires du ministère de l'économie et datent de 2008.

ménages contraints d'utiliser leur voiture individuelle pour se rendre à leur travail ou faire leurs achats. Certaines professions bénéficient d'exonérations de TIPP pour un peu plus de 3 milliards d'euros (les agriculteurs et, dans une moindre mesure, les transporteurs routiers).

Ce qu'il faudrait faire : étendre le champ de la TIPP au kérosène consommé par le transport aérien, actuellement exonéré. Au-delà, il faut développer une vraie fiscalité écologique. La taxe générale sur les activités polluantes ne rapporte que 194 millions d'euros ! Pas de quoi modifier les pratiques des agents économiques. Le risque, dans le contexte actuel, est de voir le gouvernement, après avoir renoncé à instaurer une taxe carbone incitant à réduire la consommation d'énergie, diminuer fortement les aides encourageant les ménages à adopter des comportements plus vertueux.

Les taxes diverses (tabac, alcool, loto, PMU, assurances...)

27,2 milliards d'euros

- 3,2 % des prélèvements obligatoires,
- Concernent des consommations spécifiques,
- Payées par les ménages,
- Prélevées par les entreprises,
- Impôts proportionnels à la dépense,
- Bénéficiaires : l'Etat et les organismes de sécurité sociale.

Le constat : les taxes sur les jeux, l'alcool, le tabac et autres contribuent de manière très significative aux recettes fiscales. En effet, elles pèsent plus de la moitié des recettes de l'impôt sur le revenu. Cette imposition frappe en priorité les ménages les moins aisés, qui consacrent souvent à ces dépenses une part plus importante de leurs revenus. Le développement du jeu en ligne ouvre un nouveau champ de développement. Taxer certaines consommations pour en limiter l'usage fait sens. En revanche, quand le jeu devient un moyen indirect pour l'Etat de remplir ses caisses, il est permis de s'en inquiéter.

La taxe d'habitation

13,3 milliards d'euros

- 1,6 % des prélèvements obligatoires,
- Concerne les occupants d'un logement,
- Payée par les ménages,
- Payée directement au fisc,
- Proportionnelle à la valeur locative du logement,
- Bénéficiaires : les collectivités territoriales.

Le constat : cette taxe, qui n'est pas stricto sensu un impôt sur la consommation, est basée, comme la taxe foncière, sur la valeur locative des logements. Son mode d'évaluation privilégie cependant les logements anciens au détriment des logements plus récents, réputés plus confortables. Résultat : les locataires de logements sociaux peuvent être plus lourdement taxés que des occupants de logements anciens rénovés de standing des centres-ville. Si les ménages très modestes bénéficient d'exonérations, la taxe d'habitation pèse néanmoins lourdement sur le budget des moins aisés. Tous les gouvernements ont renoncé à réformer les bases de la fiscalité locale, craignant le contrecoup politique des fortes hausses qui en résulteraient pour certains occupants. Le gouvernement envisage de modifier les bases de calcul de la taxe lors du changement d'occupant. Une mesure progressive et donc plus acceptable politiquement, mais qui conduirait à imposer différemment des ménages occupant des logements identiques.

Ce qu'il faudrait faire : créer un impôt local moderne, corrélé au revenu et au patrimoine des

ménages, qui se substituerait à l'existant. Une réforme d'autant plus pertinente que la décentralisation a accru les responsabilités des collectivités territoriales

Impôt sur le revenu : rétablir la progressivité

147,3 milliards d'euros 17,7 % des prélèvements obligatoires

L'impôt sur le revenu

50,7 milliards d'euros

- 6,1% des prélèvements obligatoires,
- Concerne les revenus du travail, les retraites, les loyers, les revenus du capital assujettis à l'impôt,
- Payé par les ménages,
- Payé directement au fisc,
- Impôt progressif,
- Bénéficiaire : l'État.

Le constat : l'impôt sur le revenu stricto sensu pèse d'un poids réduit dans l'ensemble des prélèvements obligatoires. La moitié des ménages, faute de revenus suffisants, n'y est pas assujettie. Neuf millions d'entre eux, disposant de faibles revenus salariaux, perçoivent la prime pour l'emploi (PPE), qui a coûté 4,1 milliards d'euros en 2009. En gelant son barème, le gouvernement est cependant en passe de reprendre d'une main, en trois ans, ce qu'il a accordé de l'autre avec le RSA, le revenu de solidarité active³.

La progressivité de l'impôt sur le revenu s'est fortement réduite depuis trois ans, son taux marginal ayant été ramené à 40 % en 2006.

Deux facteurs contribuent encore à limiter sa progressivité : les revenus du capital sont, pour l'essentiel, soumis à un prélèvement libératoire proportionnel et non progressif ; et il existe une multitude de « niches fiscales » qui permettent soit de réduire son revenu imposable, soit de diminuer son imposition (achats de logements locatifs, emploi de personnel à domicile...). Ces niches entraînent une perte de recettes estimée à 37,5 milliards d'euros en 2010. Si certaines niches répondent à un souci d'équité ou à des mesures économiquement utiles, d'autres dispositifs permettent surtout à une minorité de contribuables aisés de financer certaines consommations ou de réduire fortement leur imposition en se constituant un patrimoine. Ainsi, en 2006, une étude de la commission des Finances de l'Assemblée nationale avait mis en évidence que 116 contribuables, au sein des 1 000 les plus riches, parvenaient à réduire leur imposition de plus de 93 % ! Cet impôt est ainsi devenu un impôt dégressif, le taux réel d'imposition des plus hauts revenus ne dépassant guère 20 %. Le gouvernement s'est finalement résolu à introduire un plafonnement des niches fiscales en 2009, plafonnement dont l'effet n'a pas encore été évalué. La quête de nouvelles ressources pour réduire les déficits devrait conduire à les raboter cette année, voire à en supprimer certaines.

Enfin, l'impôt sur le revenu a pour particularité d'être acquitté non pas par les individus, mais par les ménages. Son montant est modulé par le quotient familial, un mécanisme qui prend en compte la taille de la famille, mais subventionne davantage les familles riches que les familles pauvres, la réduction d'impôt étant proportionnelle au revenu dans la limite d'un plafond élevé.

Ce qu'il faudrait faire : voir ci-après.

³ Sur les enjeux liés au revenu minimum, voir les propositions de Denis Clerc dans « Comment redistribuer la richesse ? », Alternatives Economiques n° 290, avril 2010, et « Pour une fiscalité au service des pauvres », L'Economie politique n°47, juillet 2010. Disponibles dans nos archives en ligne

La CSG et la CRDS

90,8 milliard d'euros

- 10,9 % des prélèvements obligatoires,
- Concernent les revenus du travail, les retraites, les loyers, les revenus du capital, les plus values,
- Payées par les ménages,
- Prélèvement à la source,
- Impôts proportionnels,
- Bénéficiaires : l'assurance-maladie, la politique familiale et le minimum vieillesse.

Le constat : la contribution sociale généralisée (CSG) - à laquelle il faut associer la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS), qui rembourse les dettes contractées par la Sécurité sociale - est devenue un impôt sur le revenu bis prélevé à la source. Son taux est de 8 % sur les revenus salariaux. Bien que proportionnelle et non progressive, la CSG est relativement juste dans la mesure où son assiette est très large : aucun revenu n'y échappe ou presque (l'introduction du bouclier fiscal est cependant venue contredire cette affirmation pour les détenteurs de gros patrimoines). Elle assure un financement solidaire des dépenses de santé prises en charge par la Sécurité sociale. Elle finance également la politique familiale et le fonds de solidarité vieillesse qui assure le versement du minimum vieillesse, distribué aux personnes âgées sans ressources.

Ce qu'il faudrait faire : fusionner la CSG et l'impôt sur le revenu pour en faire un large impôt sur le revenu acquitté par tous sur l'ensemble de leurs revenus, tout en remontant les taux marginaux les plus élevés. Cette fusion pose cependant de nombreux problèmes : la CSG est payée par chaque individu, en due proportion de ses revenus, alors que l'impôt sur le revenu est payé par les ménages et voit son montant modulé par le quotient familial. Une fusion permettra de substituer au quotient familial un système d'aide plus forfaitaire, étendu à l'ensemble des familles, y compris non imposables. Une révolution. Au delà, cette fusion suppose un consensus clair pour considérer que les dépenses de santé de tous sont un bien public (au même titre que l'éducation ou la sécurité) et justifie leur prise en charge par le budget de l'Etat.

L'imposition des revenus du capital

(hors impôt sur le revenu)

5,8 milliards d'euros

- 0,7 % des prélèvements obligatoires,
- Concerne les revenus du capital,
- Payée par les ménages,
- Prélèvement à la source,
- Impôt proportionnel,
- Bénéficiaire l'Etat.

Le constat : les titulaires de revenus du capital peuvent échapper à l'impôt sur le revenu progressif en optant pour un prélèvement forfaitaire proportionnel de 18 %, auquel s'ajoute une CSG-CRDS de 12,1 %. L'assiette de cette imposition est cependant limitée.

Au-delà des dispositions en faveur de l'épargne populaire (livrets A, épargne-logement), qui profitent surtout aux classes moyennes aisées, de nombreux dispositifs d'encouragement à l'épargne réduisent fortement l'imposition des revenus du capital.

Ce qu'il faudrait faire : réintégrer les revenus du capital dans l'assiette de l'impôt sur le revenu.

Impôt sur le patrimoine : lutter contre la reproduction des inégalités

44,6 milliard d'euros, 5,3 % des prélèvements obligatoires

La taxe foncière

22,9 milliards d'euros

- 2,7 % des prélèvements obligatoires,
- Concerne les propriétés immobilières,
- Payée par les ménages et les entreprises,
- Payée directement au fisc,
- Impôt proportionnel à la valeur locative du logement,
- Bénéficiaires : les collectivités territoriales.

Le constat : les taxes foncières, essentiellement sur le foncier bâti, constituent le principal impôt sur le capital.

Ce qu'il faudrait faire : la taxe foncière fait l'objet des mêmes critiques que la taxe d'habitation.

Les droits d'enregistrement

9,7 milliards d'euros

- 1,2 % des prélèvements obligatoires,
- Concernent les cessions de biens immobiliers,
- Payés par les ménages,
- Prélevés par les notaires,
- Impôt proportionnel à la valeur du bien,
- Bénéficiaires : les collectivités territoriales.

Le constat : les droits de mutation sur les biens immobiliers constituent une importante recette pour les départements. Ajoutés à la taxe foncière, ils représentent plus du double de l'impôt de solidarité sur la fortune et de l'impôt sur les successions réunis.

Il est absurde d'avoir quasiment supprimé la taxation des successions tout en continuant de taxer les ventes de biens immobiliers, ce qui freine la mobilité des ménages

L'impôt de solidarité sur la fortune (ISF)

4,2 milliards d'euros

- 0,5 % des prélèvements obligatoires,
- Concerne le patrimoine à l'exclusion de l'outil de travail et des oeuvres d'art,
- Payé par les ménages,
- Payé directement au fisc,
- Impôt progressif,
- Bénéficiaire : l'État.

Le constat : l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) représente à peine 0,5 % de l'ensemble des prélèvements obligatoires, en dépit de taux marginaux assez élevés. Ce faible rendement s'explique par son assiette relativement étroite, qui fait échapper à l'impôt le patrimoine professionnel des propriétaires d'entreprise. L'ISF ayant une forte portée symbolique, le gouvernement a choisi de le

vider de son contenu via la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (Tepa) de 2007, le bouclier fiscal à 50 % permet en effet aux détenteurs d'un important capital de réduire fortement leur imposition en s'arrangeant pour minimiser leurs revenus, ce dont profitent fortement quelques centaines de très gros contribuables. Parallèlement, il est désormais possible de déduire de son impôt, dans la limite de 50 000 euros, une part des capitaux investis au capital des PME. Des mesures qui ont réduit le rendement de l'ISF de plus de 30 %.

Ce qu'il faudrait faire : l'ISF est un mauvais impôt, car sa base est étroite. Il frappe les propriétaires de biens immobiliers tout en épargnant nombre de grandes fortunes. Différentes pistes de réforme sont possibles. On pourrait réduire son taux tout en étendant son assiette à l'ensemble du patrimoine. Certains proposent carrément de le supprimer et, en contrepartie, de remonter le taux marginal de l'impôt sur le revenu, de supprimer les avantages spécifiques touchant les revenus du capital et de relever le taux d'imposition des grosses successions.

Les successions et donations

7,8 milliards d'euros

- 0,9 % des prélèvements obligatoires,
- Concerne le patrimoine transmis,
- Payé par les ménages,
- Prélevé par les notaires,
- Impôt progressif,
- Bénéficiaire : l'État.

Le constat : l'impôt sur les successions et les donations a été fortement réduit ces dernières années au profit de l'assurance-vie qui était exonérée de tout impôt lors du décès. A cela se sont ajoutés une augmentation des dégrèvements et exonérations (notamment sur les donations). Quant aux propriétaires d'entreprise, ils peuvent en céder la propriété à leurs enfants en réduisant les droits de 75 %, si ceux-ci s'engagent à rester propriétaires au moins quatre ans.

Ce qu'il faudrait faire : rétablir une imposition sur les successions qui limite la reproduction des inégalités de génération en génération.

Impôt sur les entreprises : mettre fin au dumping fiscal

102,9 milliard d'euros, 12,3 % des prélèvements obligatoires

L'impôt sur les sociétés

49,3 milliard d'euros

- 5,9 % des prélèvements obligatoires,
- Concerne les profits des entreprises,
- Payé par les entreprises,
- Payé directement au fisc,
- Impôt proportionnel,
- Bénéficiaire : l'État.

Le constat : l'impôt sur les sociétés a été fortement réduit ces dernières années. De nombreuses dispositions permettent aux plus grandes entreprises de réduire leur imposition à un niveau bien inférieur au taux affiché (28 %).

Ce qu'il faudrait faire : poursuivre la lutte contre les paradis fiscaux et harmoniser la fiscalité en

Europe pour mettre fin au dumping fiscal au profit des grandes entreprises.

La taxe professionnelle

24 milliards d'euros

- 2,9 % des prélèvements obligatoires,
- Concerne les capitaux immobilisés,
- Payée par les entreprises,
- Payée directement au fisc,
- Impôt proportionnel,
- Bénéficiaires : les collectivités territoriales.

Le constat : la taxe professionnelle a été supprimée en 2010 au profit d'une contribution économique territoriale (CET) à deux composantes : une cotisation foncière des entreprises (CFE), fondée sur les bases foncières, et une cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), dont les taux sont fixés nationalement. Cette réforme devrait réduire d'un tiers (7 milliards) l'imposition locale des entreprises.

Ce qu'il faudrait faire : redonner de l'autonomie fiscale aux collectivités territoriales, notamment aux régions.

Les contributions diverses

(versement transport, aux régimes de sécurité sociale...)

29,6 milliards d'euros

- 3,5 % des prélèvements obligatoires,
- Assiettes diverses,
- Payées par les entreprises,
- Payées directement aux organismes bénéficiaires,
- Impôts proportionnels,
- Bénéficiaires : les collectivités territoriales.

Autres impôts

133,7 milliards d'euros

- 4 % des prélèvements obligatoires,
- Assiettes diverses,
- Impôts proportionnels,
- Payés par les ménages et les entreprises.

Le constat : il existe une multitude d'autres impôts et taxes dont les montants peuvent être significatifs. La taxe sur les cartes grises rapporte ainsi 1,9 milliard d'euros. De multiples taxes sont affectées à des dépenses collectives spécifiques et sont acquittées par les entreprises qui en bénéficient indirectement (taxe sur les spectacles, taxe sur les distributeurs d'énergie au profit de l'électrification rurale, taxes pour financer les chambres de commerce et d'industrie, etc.).

Cotisations sociales : assurer le financement de la protection sociale

311,6 milliard d'euros, 37,4 % des prélèvements obligatoires

211,3 milliards d'euros

- Concernent les salaires et les revenus d'activité des indépendants,
- Payées par les ménages et les entreprises,
- Payées par les entreprises à l'Urssaf, impôts proportionnels,
- Bénéficiaires : les caisses de retraite, l'assurance chômage...

Le Constat : alors que les impôts financent, à de rares exceptions près, les dépenses publiques sans affectation préalable, les cotisations sociales ouvrent des droits à prestation qui sont, en grande majorité, liés aux cotisations versées. Ainsi, celui qui a cotisé plus et plus longtemps aux caisses de retraite disposera de droits à pension plus élevés. Même chose en ce qui concerne l'assurance chômage. On distingue dans les cotisations la part salariale, déduite du salaire brut (près d'un quart de celui-ci), et la part patronale. Les deux pèsent l'équivalent du salaire net.

Ce qu'il faudrait faire : les cotisations sociales ne s'appliquent pas ou très peu aux revenus versés sous forme d'intéressement et de participation ainsi qu'aux stock-options offertes aux cadres dirigeants. Ce qui appauvrit les régimes obligatoires de protection sociale. Les effets des exonérations et cotisations patronales sur les bas salaires (jusqu'à 1,6 fois le Smic) sont très discutés. Enfin, il faut revenir sur l'exonération des heures supplémentaires, coûteuse, qui freine la création d'emplois.

Philippe Frémez

Alternatives économiques - septembre 2010.

Une situation inquiétante des finances publiques

Cour des comptes - Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques

Le diagnostic sur la situation des finances publiques met en évidence une dégradation inquiétante. Par rapport à 2007, le déficit se creuse de 0,7 point à 3,4 % du produit intérieur brut (PIB) et la dette, également mesurée en pourcentage du PIB, passe de 63,8 % à 68,1 %. L'impact de la crise économique demeure donc encore relativement limité, mais les finances publiques françaises souffrent d'importantes difficultés structurelles. Globalement, la situation de la France est plus préoccupante que celle des autres pays européens. Concernant les perspectives au-delà de 2009, le rapport montre que le déficit public pourrait être encore très élevé en 2012 et que la dette publique pourrait très fortement augmenter. Dans ces conditions, un risque de dérive de cette dernière, qui sera lourd de conséquences, ne peut pas être écarté. Pour l'éviter, un effort d'ajustement est inévitable.

Une dégradation accentuée dès 2008

Le diagnostic sur la situation des finances publiques à fin 2008 est essentiel pour apprécier les risques futurs. Le creusement du déficit, qui a repris dès 2007, s'est accéléré en 2008 et a contribué à une forte augmentation de la dette. Certes, la croissance du produit intérieur brut (PIB) s'est fortement ralentie en France en 2008, comme dans presque tous les pays, mais l'impact de ce ralentissement sur les finances publiques est resté relativement modéré. Leur situation à la fin 2008 révèle surtout des problèmes de fond qui n'ont pas été traités, alors que la très forte récession que connaît la France aura un effet considérable sur le déficit et l'endettement publics en 2009 et au cours des années ultérieures.

- Un déficit essentiellement structurel et une dette en forte hausse
 - Le déficit public

Le besoin de financement des administrations publiques (APU), ou déficit public, a atteint 3,4 % du PIB en 2008.

Il a été supérieur de 1,1 point à la prévision associée au projet de loi de finances initiale pour 2008. Cet écart s'explique pour près des deux tiers par des recettes plus faibles qu'escompté, en raison d'une moindre croissance, mais aussi pour près d'un tiers par une progression des dépenses publiques de 3,6 % au lieu de 3,0 %.

Comparé à celui de 2007, le déficit de 2008 a été supérieur de 0,7 point de PIB. Le ralentissement de l'activité en 2008 explique pour environ 0,4 point cette augmentation de 2007 à 2008. Le reste tient à une dégradation du solde structurel résultant surtout des baisses d'impôts et cotisations sociales mises en oeuvre en 2008, dont certaines décidées antérieurement, qui n'ont pas été compensées par un ralentissement suffisant des dépenses publiques¹.

Si le ministère des Finances considère aujourd'hui que le déficit structurel a très peu augmenté en 2008², les organisations internationales font état d'une hausse de l'ordre de 0,3 point de PIB. Cette hausse a eu lieu au moment où arrivait la crise et où allait donc se gonfler la composante conjoncturelle du déficit.

¹ Le calcul d'un « effort structurel », tenant compte de l'élasticité des recettes au PIB, aboutit aussi à constater une dégradation de l'ordre de 0,3 point en 2008.

² En mars 2009, dans ses perspectives économiques y, il estimait toutefois sa hausse à 0,3 point de PIB en 2008.

Le niveau du déficit structurel, c'est-à-dire du déficit corrigé de l'impact des variations conjoncturelles du PIB constatées non seulement en 2008 mais aussi au cours des années antérieures, peut actuellement être évalué à environ 3,5 % du PIB en 2008³. Il s'agit d'un ordre de grandeur mais il montre que le besoin de financement des administrations publiques constaté en 2008 (3,4 % du PIB) est essentiellement structurel.

- Les recettes et dépenses publiques

Des recettes diminuées par des mesures nouvelles

Le taux des prélèvements obligatoires a décliné de 0,4 point en 2008⁴, alors que la croissance spontanée de ces prélèvements a été à peu près égale à celle du PIB (élasticité quasi unitaire).

Cette baisse est imputable aux mesures nouvelles fiscales et sociales qui ont diminué les ressources publiques d'environ 10 milliards d'euros (soit 0,5 % du PIB) en 2008. La loi pour le travail, l'emploi et le pouvoir d'achat (TEPA) y a contribué à hauteur de 6,5 milliards d'euros et les dégrèvements de taxe professionnelle⁵ à hauteur de 2,9 milliards d'euros.

Un ralentissement modeste des dépenses publiques

Les dépenses publiques en valeur ont crû de 3,6 % en 2008. Si on les déflate, comme de coutume, par l'indice moyen des prix à la consommation hors tabac⁶, leur croissance en volume ressort à 0,8 %. Elle apparaît donc sensiblement inférieure à la tendance de 2,3 % par an observée sur la période 1998-2007 et légèrement plus faible que l'objectif associé à la loi de programmation des finances publiques pour la période 2008-2012 (1 % par an).

La croissance des dépenses en valeur a toutefois été plus forte que prévu lors du dépôt du projet de loi de finances (PLF) pour 2008 (3,6 % contre 3 %). Si leur progression en volume a été aussi faible, c'est surtout parce que l'inflation a été beaucoup plus forte que prévu, avec un taux constaté de 2,8 % contre une prévision de 1,6 %. Ce constat vaut pour toutes les catégories d'administrations publiques (centrales, sociales et locales).

La croissance des dépenses en valeur a légèrement ralenti en 2008 par rapport à 2007 (3,6 % contre 4,1 %), mais elle a été plus rapide que celle du PIB en valeur (2,8 %). En outre, ce ralentissement tient seulement à la stagnation en 2008 de l'investissement public (+ 0,2 %), qui avait augmenté de 7,8 % en 2007 : les dépenses de fonctionnement n'ont pas ralenti. Enfin, l'analyse des comptes de l'État conduit à relativiser ce ralentissement des dépenses car, par exemple, les dépenses fiscales ont, elles, fortement progressé.

- La dette publique

Une augmentation de 118 milliards d'euros

La dette publique est un critère déterminant pour apprécier la situation des finances publiques, notamment par comparaison avec les autres pays. Au sens du traité de Maastricht, la dette brute a

³ Les estimations données, dans leurs dernières publications, par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (3,7 % dans le rapport de juin 2009), le Fonds monétaire international (FMI) (3,1 % du PIB ; prévision du printemps 2009) et la Commission européenne (4,3 % ; prévision du printemps 2009) sont en moyenne un peu supérieures à 3,5 PIB. Le ministère des Finances n'a pas publié récemment de déficit structurel mais estimait celui de 2007 à 2,7 % du PIB dans le dernier programme de stabilité. (...)

⁴ Les recettes publiques ont un champ un peu plus large (en incluant, par exemple, les dividendes reçus) et leur rapport au PIB a diminué de 0,3 point.

⁵ Plafonnement des cotisations à 3,5 % de la valeur

⁶ D'autres indices seraient justifiés, comme celui du prix du PIB qui a moins crû.

progressé de 10 %, passant de 1 209 milliards d'euros fin 2007 (63,8 % du PIB) à 1 327 milliards d'euros fin 2008 (68,1 % du PIB), soit 20 600 euros par habitant et 47 400 par actif.

Cette augmentation de 118 milliards d'euros a résulté pour 66 milliards d'euros du déficit public. Elle a aussi traduit, pour 25 milliards d'euros, les emprunts contractés pour le financement des banques. La société de financement de l'économie française (SFEF) et la société de prise de participations de l'État (SPPE) ont été classées par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) et Eurostat parmi les administrations publiques, même si le ministère des Finances discute la réalité du contrôle de l'État sur la SFEF. Les emprunts qu'elles lèvent, ou que l'État réalise pour leur compte, pour prêter ou apporter des capitaux aux banques et à d'autres entreprises sont ainsi compris dans la dette des APU.

Le reste de l'augmentation de la dette publique (27 milliards d'euros) a notamment eu pour contrepartie une hausse de la trésorerie de l'État permettant une anticipation des emprunts à lever en 2009.

Une partie de l'endettement supplémentaire contracté en 2008 a donc servi à accorder des crédits qui ont vocation à être remboursés et à acquérir des liquidités. Si on les déduit de la dette brute, comme le fait l'INSEE, pour estimer une dette nette, celle-ci a néanmoins augmenté de 75 milliards d'euros, soit autant que le cumul des deux années 2006 et 2007.

Le niveau de la dette brute appelle en outre deux observations.

Dans son rapport de juin 2008, la Cour avait souligné que la moitié environ des 28 milliards d'euros de dettes du Réseau Ferré de France (RFF), classé hors du champ des APU, ne pouvait être remboursée que par l'État. Elle maintient cette observation en dépit de la dernière réforme de la tarification du réseau ferroviaire.

L'État a acheté des billets de trésorerie émis par l'ACOSS (Agence centrale des organismes de Sécurité sociale) pour un montant de 10 milliards d'euros fin 2008, plus important que fin 2006 (5 milliards d'euros) et fin 2007 (8 milliards d'euros). Cette opération, financièrement positive pour l'État comme pour l'ACOSS, a minoré temporairement la dette brute consolidée des APU de 10 milliards d'euros à fin 2008.

Enfin, pour avoir une vision plus complète de la situation financière des APU, il faut noter que leur patrimoine en actions cotées et l'Organisme de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) a diminué de 105 milliards d'euros en 2008, surtout du fait d'une baisse de leur valeur de marché (7 milliards d'euros pour le Fonds de réserve des retraites).

Des charges financières fortement croissantes

Les intérêts payés par les administrations publiques (54,6 milliards d'euros) ont augmenté de 7,3 % (3,7 milliards d'euros) en 2008, ce qui est à peu près en ligne avec la progression de l'encours moyen de la dette publique⁷. Le taux d'intérêt apparent⁸ (4,3 %) n'a en effet quasiment pas varié. Les taux des obligations d'État à 10 ans sont restés à 4,2 % et ceux des bons du Trésor à 2 ans sont passés de 4,1 à 3,7 % de 2007 à 2008 en moyenne annuelle.

Le constat de cette quasi-stabilité doit toutefois s'assortir de celui que les taux des obligations d'État à 10 ans ont été plus élevés de 0,25 point de base qu'en Allemagne en moyenne que cet écart de taux est passé de 0,14 à 0,49 point entre décembre 2007 et décembre 2008.

7 (Dette en fin de N-1 + dette en fin de N) / 2.

8 Charges d'intérêt de N / encours moyen en N

Cette charge d'intérêts a représenté 850 euros par habitant et 1 950 euros par actif. Elle dépasse les crédits des missions « défense » et « sécurité » (53 milliards d'euros) ou le produit de l'impôt sur le revenu (52 milliards d'euros). Rapporté au PIB (2,8 %), son poids s'accroît depuis 2007, après plusieurs années de baisse due à l'évolution favorable des taux d'intérêt et réduit d'autant les marges de manoeuvre de la politique budgétaire.

Le solde primaire, c'est-à-dire hors charges d'intérêt, des APU, qui était redevenu positif en 2006, s'est de nouveau dégradé en 2007 et 2008 pour atteindre 0,6 % du PIB. Les administrations publiques doivent donc non seulement refinancer la totalité de leurs charges d'intérêt mais payer, sur emprunt une partie des dépenses courantes hors intérêt. De plus, on le verra plus loin, il est impossible de stabiliser l'endettement, en pourcentage du PIB, avec un solde primaire négatif⁹.

- La France en position défavorable en Europe

Sauf exceptions (Irlande, Espagne notamment), les résultats de 2008 n'ont pas été fortement affectés par les effets de la crise et des plans de relance. Le fait le plus nouveau est l'inversion des positions entre la France et l'Allemagne en matière d'endettement. En 2008, pour la première fois depuis la création de la zone euro, la dette française est devenue plus importante, en points de PIB, que la dette allemande.

- La comparaison des soldes

Soldes publics

La croissance est restée légèrement positive, en 2008, dans la majorité des États de la zone euro et de l'Union européenne mais son ralentissement (+ 0,8 % contre + 2,7 % en 2007 en moyenne pour la zone euro) a entraîné, sauf rares exceptions (Allemagne notamment), une dégradation des soldes publics. Les excédents sont devenus plus rares et, le plus souvent, de moindre ampleur (Finlande, Danemark, Suède et Pays-Bas notamment) tandis que les déficits devenaient plus fréquents. Pour cinq États de la zone euro (France, Espagne, Malte, Grèce, Irlande), ils ont dépassé le seuil de référence de trois points de PIB, alors qu'en 2007 seule la Grèce était dans ce cas. Dans certains États, le déficit public a pris une dimension inhabituelle (Royaume-Uni) et, dans d'autres, la situation excédentaire antérieure s'est brutalement inversée du fait de la crise (Espagne et Irlande notamment).

Les soldes moyens, hors France, qui étaient quasiment nuls en 2007, ont connu une nette inflexion à la baisse et ont atteint -1,5 point de PIB pour la moyenne de la zone euro (en baisse de 1,5 point) et -2,1 point pour celle de l'Union à 27 (en baisse de 1,6 point). L'éventail des situations observées s'est en outre élargi.

La France, dont la croissance en 2008 (+ 0,4 %) a été plus faible que la moyenne de la zone euro (+ 0,8 %), a vu son déficit public s'alourdir de 0,7 point de PIB par rapport à 2007, tandis que l'Allemagne, dont la croissance a été de 1,3 %, stabilisait son solde public au voisinage de l'équilibre (- 0,1 point de PIB, en 2008, contre - 0,2 point en 2007). La position de la France s'est ainsi encore davantage éloignée en 2008 de la position allemande.

L'Italie, seule grande économie de l'Union à avoir connu une récession dès 2008 (-1 %), a enregistré, pour sa part, une dégradation de son déficit public (-2,7 points de PIB contre -1,5 en 2007), mais sans dépasser le seuil de 3 points de PIB, contrairement à la France.

⁹ Le taux d'intérêt de la dette étant supérieur à la croissance du PIB en valeur.

Le déficit moyen, hors France, de la zone euro (-1,5 point de PIB), comme celui de l'Union européenne (-2,1 points), s'est rapproché de celui de la France. Ce dernier reste néanmoins nettement plus défavorable (-3,4 points). Sur les deux années 2007 et 2008, de surcroît, l'écart de la France par rapport à ces moyennes communautaires s'est accru car la position française a commencé à s'affaiblir un an plus tôt que dans la moyenne des autres pays européens..

Soldes structurels

L'ampleur du ralentissement économique et les incertitudes liées à sa durée ont conduit, depuis un an, à des révisions successives et d'une importance inaccoutumée des soldes structurels estimés par les institutions internationales qui ont toutes dégradé ces soldes. Leur calcul repose en effet, notamment, sur une hypothèse de taux de croissance potentielle qui doit être ajustée lorsque les transformations de l'environnement économique le justifient.

Des écarts apparaissent, en niveau, entre les calculs de la Commission et ceux de l'OCDE. En effet, à la différence des soldes comptables, les soldes structurels ne peuvent constituer que des ordres de grandeur.

Il est d'autant plus à remarquer que les estimations de ces deux organisations convergent dans le cas de la France : amélioration en 2006 ; dégradation en 2007 et 2008 ; divergence accrue avec la situation de l'Allemagne ; niveau de déficit structurel nettement supérieur aux moyennes communautaires.

En 2008 et selon l'OCDE, le déficit structurel de la France (3,7 points de PIB) apparaît ainsi beaucoup plus élevé que celui de l'Allemagne (1 point) et que la moyenne de la zone euro hors France (1,4 point)¹⁰. Seul le Royaume-Uni, parmi les États membres du G7, dans les deux calculs de la Commission et de l'OCDE, a eu, en 2008, un solde structurel plus défavorable que celui de la France.

Soldes primaires

La situation de déficit primaire avec laquelle la France a renoué en 2008 (-0,6 point de PIB) n'a été observée, cette même année, que dans cinq autres États de la zone euro (l'Irlande et l'Espagne notamment). La zone euro, hors France, a dégagé un excédent primaire moyen de 1,6 point de PIB et l'Union européenne, hors France, un excédent primaire de 0,6 point de PIB. À ces niveaux, l'excédent primaire couvrirait, pour la moyenne de la zone euro hors France, 53 % des charges d'intérêts de la dette publique (près de 22 % pour la moyenne de l'Union à 27).

Ces deux derniers ratios signifient que les États européens avaient, en moyenne, des recettes publiques suffisantes pour payer une partie non négligeable des intérêts de la dette. En France, en revanche, le financement des charges d'intérêts de la dette publique, et même au-delà, est entièrement assuré par un endettement supplémentaire. Ce contraste est particulièrement net par comparaison avec l'Allemagne puisqu'un excédent primaire de 2,6 points de PIB y a été enregistré en 2008, comme en 2007.

- La comparaison des ratios d'endettement

La dette publique a augmenté, en 2008, de 3,3 points de PIB dans la zone euro et de 2,6 points dans l'Union européenne, hors France. Les déficits publics n'expliquent cependant que 36 % de cette hausse de l'endettement dans la zone euro (40 % dans l'Union). Le complément résulte notamment

¹⁰ La Commission européenne estime les déficits structurels à 4,3 % du PIB pour la France, à 1,2 % pour l'Allemagne et à 2,4 % pour la zone euro hors France.

des emprunts levés à l'automne dernier pour apporter des capitaux ou prêter des liquidités au secteur financier.

Avec une augmentation de 4,3 points, le ratio « dette publique/PIB » de la France a continué à croître plus vite, en 2008, que les moyennes communautaires. Atteignant 68,1 points de PIB, il a dépassé, pour la première fois dans la période récente, le ratio allemand (65,9 points).

La France est devenue, en 2008, derrière l'Italie, la Grèce et la Belgique, le quatrième État le plus endetté, en pourcentage du PIB, de la zone euro et, après la Hongrie, le cinquième de l'Union européenne. Elle était, en 2004, à la huitième place de la zone euro et de l'Union. Parmi les dix États les plus endettés de l'Union, la France a été la seule, avec Malte, à avoir connu une situation de déficit primaire.

Une dégradation quasi générale pour toutes les catégories d'administrations

L'accroissement du déficit public en 2008 est presque entièrement imputable à l'ensemble formé par l'État et les organismes divers d'administration centrale (ODAC)¹¹. Le besoin de financement des administrations publiques locales (APUL) a néanmoins encore un peu augmenté. Les administrations de sécurité sociale (ASSO) sont restées proches de l'équilibre, mais cette situation masque une différence importante entre, d'un côté, les régimes de base de sécurité sociale avec des déficits très élevés à l'issue d'une période de croissance relativement bonne et, de l'autre, les régimes complémentaires et l'UNEDIC disposant de capacités de financement substantielles.

En conséquence, l'augmentation de 118 milliards d'euros de la dette des APU en 2008 provient essentiellement de l'État (+ 107 milliards d'euros). La contribution de la dette des ASSO a diminué de 10 milliards d'euros dans les comptes nationaux en raison du transfert de 10 milliards d'euros de dette de l'ACOSS à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), qui est considérée en comptabilité nationale comme un ODAC, et de la reprise par l'État de 8 milliards d'euros de dettes du Fonds de financement des prestations sociales agricoles (FFIPSA).

La perspective de déséquilibres encore massifs à l'horizon de 2012

Malgré la stratégie d'ajustement affichée dans la loi de programmation des finances publiques, le risque existe de déséquilibres des finances publiques encore massifs à l'horizon de 2012 face auxquels les outils actuels de programmation ne sont pas totalement adaptés.

- La stratégie affichée

Depuis le dépôt du projet de loi de programmation des finances publiques (LFPF) à l'automne 2008, le gouvernement a dû plusieurs fois modifier cette programmation pour tenir compte de la dégradation de la situation économique et de la nécessité d'y faire face par des mesures de relance, mais il a maintenu quatre orientations stratégiques :

- les recettes doivent jouer leur rôle de stabilisation automatique ;
- les réformes intervenant après le vote de la LFPF ne doivent globalement pas diminuer durablement les ressources de l'État et de la sécurité sociale ;
- la croissance des dépenses publiques en volume doit être strictement limitée (à 1 % en moyenne annuelle sur 2008-2012 dans la LFPF) ;
- Les mesures de relance doivent être temporaires et leur impact budgétaire ne pas aller au-delà de 2010. (...)

¹¹ Les importants transferts de charges opérés ces dernières années entre l'État et les ODAC conduisent à considérer leur solde agrégé. Une distinction sera faite par la suite entre la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) et le Fonds de réserve pour les retraites (FRR), d'une part, et les autres ODAC, d'autre part.

- Les écarts par rapport à la stratégie

La clarté de la stratégie affichée par la France est essentielle pour compenser les doutes que peut susciter le non-respect de ses engagements de réduction du déficit dans toute la période récente.

Des pays comme les États-Unis ou le Royaume-Uni enregistreront des déficits plus importants que celui de la France en 2009, mais ils ont su dégager un excédent de leurs comptes publics dans les années 1998 à 2001. Les pays de la zone euro ont, quant à eux, quasiment atteint l'équilibre en 2000 puis en 2007 et l'Allemagne y est à nouveau parvenue en 2008. La France, pour sa part, n'a jamais su réduire son déficit au-dessous de 7,5 % du PIB depuis 1980, ni respecter les engagements pris dans ses programmes de stabilité, notamment parce qu'elle n'a jamais atteint ses objectifs de maîtrise des dépenses.

Or, divers événements intervenus depuis l'adoption de la LPFP brouillent la lisibilité de la stratégie qu'elle fixe.

La baisse du taux de TVA sur la restauration diminuera durablement les recettes de l'État de 2,5 milliards d'euros. Le respect des orientations de la LPFP supposerait qu'elle soit compensée par une augmentation d'impôts, ou la suppression d'avantages fiscaux, de même ampleur.

Le gouvernement a indiqué que la suppression annoncée d'une part substantielle de la taxe professionnelle sera compensée par le produit d'autres impôts. Toutefois, il en résultera inévitablement d'importants transferts financiers entre les contribuables, et il est peu probable qu'une réforme de cette ampleur se fasse à prélèvement global constant. Si les ressources des collectivités locales doivent être néanmoins maintenues, c'est alors l'État qui en supportera le coût budgétaire. (...).

Problèmes économiques - octobre 2009.

Fiscalité et redistribution

La politique fiscale : objectifs et contraintes.

Si l'objectif initial des prélèvements obligatoires est de financer les dépenses publiques, ils constituent également un instrument de régulation de l'activité économique et de réduction des inégalités de niveau de vie. Ils sont aussi de plus en plus utilisés pour modifier le comportement des agents économiques et corriger les défaillances du marché. Jean-Marie Monnier rappelle les objectifs, contraintes et arbitrages traditionnels des politiques fiscales et analyse les changements introduits par les bouleversements économiques des trente dernières années.

Après la Seconde Guerre mondiale, et pendant de longues années, les politiques monétaire et budgétaire étaient privilégiées par les économistes. A partir de la fin de la décennie 70, alors que la crise économique s'installait, les attitudes à l'égard de la fiscalité ont changé, principalement en raison de l'échec des politiques contracycliques de stabilisation et de l'émergence de l'économie de l'offre. L'intérêt pour la politique fiscale s'est accru durant les années 90 dans les nations européennes du fait de la naissance de contraintes nouvelles et de l'accentuation de contraintes anciennes pour les politiques publiques. L'instrument monétaire a ainsi été confié à la Banque centrale européenne, tandis que les critères de stabilité du traité d'Amsterdam (1997) limitent les marges de manoeuvre budgétaires des États membres. Dans la période récente, de nouvelles préoccupations ont émergé, par exemple la lutte contre les pandémies ou contre la dégradation de l'environnement, pour lesquelles l'instrument fiscal semble pertinent. Si les objectifs de la politique fiscale se diversifient, elle reste néanmoins soumise à un ensemble de contraintes et nécessite des arbitrages délicats.

• Les fonctions de l'État et la politique fiscale

En 1959, dans un ouvrage¹ devenu un classique de l'analyse économique, Richard Musgrave donnait la définition désormais canonique des fonctions de l'État. Ces fonctions sont au nombre de trois² :

- **l'allocation et la production de biens publics** naissent du caractère socialement insatisfaisant ou sous-optimal du fonctionnement des marchés, notamment du fait de la présence d'externalités ;
- **l'équité et la justice distributive** visent en particulier à corriger les inégalités engendrées par la répartition primaire des revenus, dans le sens de la justice sociale ;
- **la stabilisation et la politique macroéconomique** sont essentiellement tournées vers la lutte contre l'inflation et le chômage et la relance de l'activité en situation dépressive.

Cette division des tâches de l'État en trois fonctions vise surtout à organiser conceptuellement l'étude des finances publiques à partir d'une typologie simple. Mais elle conduit également à mettre en évidence des dimensions microéconomiques et macroéconomiques de l'activité publique. En outre, dans son ouvrage de 1959, Musgrave s'attache à montrer que les budgets publics sont interdépendants, de sorte que les trois fonctions le sont aussi. Par exemple, l'allocation de ressources pour pallier la présence d'effets externes négatifs (la pollution notamment) ou la stimulation de la demande dans le cadre de stratégies de croissance ne sont pas sans conséquences sur la redistribution. Si la politique budgétaire peut se définir comme l'ensemble des actions menées par les pouvoirs publics ayant un support financier, qu'il s'agisse de dépenses ou de recettes, alors la

¹ Richard A. Musgrave (1959), *The Theory of Public Finance. A study in public economy*, New York, McGraw-Hill.

² On reprend ici de manière synthétique la présentation rénovée donnée par Musgrave de ces trois fonctions dans James M. Buchanan et Richard A. Musgrave (1999), *Public Finance and Public Choice. Two Contrasting Visions of the State*, Cambridge (Ma), The MIT Press.

politique fiscale n'est que l'une des dimensions de cet ensemble. Concrètement, elle est le produit de choix explicites ou implicites des décideurs publics dans des domaines économiques et extra-économiques, qui déterminent les caractéristiques générales des prélèvements obligatoires. Ce faisant, elle articule les aspects économiques et les dimensions juridiques des prélèvements obligatoires.

Les prélèvements obligatoires (impositions de toute nature et cotisations sociales selon la distinction opérée par l'article 34 de la Constitution de la Ve République) se caractérisent en effet par leur double nature, juridique et économique. Au plan juridique et selon la formule de Michel Bouvier³, ils procèdent du pouvoir de contrainte dont l'autorité étatique est légalement détentrice. Ce pouvoir s'exprime dans le droit fiscal, articulé autour d'un ensemble de règles dont la combinaison détermine la portée des contributions et que la politique fiscale modifie afin de donner une forme concrète aux options dont elle procède. Du point de vue économique, l'impôt soustrait du pouvoir d'achat aux agents privés ; il modifie ainsi la répartition des revenus, exerce une influence sur l'activité globale et affecte les comportements.

Il s'ensuit que si la fiscalité participe des fonctions de l'État, elle ne s'adapte pas directement à la typologie de Musgrave. C'est la raison pour laquelle on peut décomposer l'intervention de l'impôt dans l'activité publique à partir de quatre fonctions.

Le financement des dépenses publiques

Le financement des dépenses publiques est habituellement considéré comme la principale fonction des prélèvements obligatoires. Dans la tradition originelle issue de John Locke, la protection de la propriété est la principale fonction dévolue à l'État. En conséquence, l'impôt doit correspondre aux services rendus, c'est-à-dire au paiement de l'État pour la protection des droits qu'il dispense. On est ici à l'origine de la doctrine du bénéfice selon laquelle il doit y avoir équivalence entre l'utilité que retirent les citoyens des services publics qu'ils consomment et le « prix » fiscal qu'ils acquittent⁴.

Avec le développement des fonctions de l'État, justifié soit par la nécessité de pallier les échecs du marché, soit pour assurer un développement harmonieux du capitalisme industriel, les dépenses publiques se sont accrues, en particulier les dépenses d'infrastructures et d'éducation, réclamant ainsi une extension du rôle de l'impôt. Enfin, l'épanouissement de l'État-providence a vu se développer en France une nouvelle catégorie de contributions, se distinguant principalement des impôts, sur le plan juridique, par l'absence d'autorisation législative de prélèvement : les cotisations sociales. Jusqu'à la fin des années 80, elles représentaient environ 90 % des ressources de la protection sociale française. Les fortes mutations de celles-ci ont depuis lors réduit la part des cotisations à près de 60 %, tandis que la part des impôts et taxes affectés s'élevait à 21 % en 2006.

La redistribution

La redistribution vise à corriger les inégalités de la répartition des richesses. Elle peut prendre une forme monétaire ou non monétaire. Traditionnellement, on distingue deux dimensions de la redistribution. La redistribution horizontale opère des transferts qui ne sont pas motivés par la hiérarchie des revenus. Il s'agit donc soit d'opérations intervenant entre ménages situés dans la même strate de revenus, soit d'opérations fondées sur d'autres critères que le revenu. La protection sociale répond le plus souvent à ce type de problématique puisqu'elle vise à effectuer des transferts de ressources au profit de personnes exposées à un risque social : maladie, maternité, famille...

3 Michel Bouvier (1998), Introduction au droit fiscal et à la théorie de l'impôt, Paris, LGDJ, p. 170.

4 On trouvera une discussion des formes de fiscalité correspondant à ce principe, et de ses relations avec la doctrine des facultés contributives dans Jean-Marie Monnier (2003), « La formation des conceptions de la justice fiscale dans la pensée économique anglo-saxonne », Revue Française de Finances Publiques, n° 84, décembre, pp. 91-133.

La redistribution verticale prend quant à elle en compte la hiérarchie des revenus et cherche à en réduire les inégalités. Dans ce cadre, l'objectif de la redistribution fiscale est le resserrement de l'éventail des revenus et son instrument privilégié est l'impôt progressif sur le revenu. On dit d'un impôt qu'il est progressif lorsque le taux moyen d'imposition croît plus vite que le revenu. La progressivité peut donc être entendue comme une déviation positive par rapport à un prélèvement proportionnel au revenu. De fait, elle peut s'analyser comme la structure d'un prélèvement, c'est-à-dire la répartition d'un euro d'impôt entre les contribuables classés selon leur position dans l'éventail des revenus, tandis que les effets redistributifs mesurent l'ampleur des variations introduites par ce prélèvement dans la distribution des revenus. À distribution primaire des revenus donnée, l'ampleur de ces effets redistributifs dépend à la fois du degré de progressivité et du taux moyen global d'imposition, c'est-à-dire de la masse des revenus effectivement prélevée. En d'autres termes, la variation d'inégalité résultant d'un prélèvement peut être exprimée comme le produit de sa progressivité par le taux moyen d'imposition.

Régulation de l'activité économique et stabilisation

Pour contrôler l'équilibre macroéconomique, assurer la croissance et tendre vers le plein-emploi, on distingue habituellement les politiques centrées sur la demande visant au soutien ou à la relance de l'activité économique, des politiques privilégiant l'offre, plus restrictives, favorables à l'épargne et/ou cherchant à améliorer la compétitivité des entreprises.

Selon l'analyse keynésienne, l'impact positif sur la croissance et l'emploi des politiques budgétaires est le résultat du multiplicateur. Toutefois, une hausse des dépenses publiques n'est pas équivalente à une diminution des impôts. En effet, le multiplicateur des dépenses budgétaires est supérieur au multiplicateur fiscal en raison des délais plus lents de réaction des revenus individuels et donc de la consommation, aux modifications de la fiscalité.

Pour leur part, les économistes de l'offre ne croient pas en l'efficacité du multiplicateur et critiquent ce qu'ils appellent les « dégâts du keynésianisme », en particulier la mauvaise allocation des capacités productives au sein de l'économie qu'engendreraient les distorsions des prélèvements obligatoires et des dépenses publiques. C'est la raison pour laquelle ils soutiennent que la baisse des charges fiscales est l'instrument de la réduction des dépenses publiques dont il devrait résulter une relance de l'investissement et de l'activité permettant à terme de combler les déficits publics.

Comme cela a été souligné à l'occasion des débats récents sur l'efficacité de la politique budgétaire⁵, il faut également tenir compte de l'effet contracyclique de la plupart des activités publiques, qui présentent une certaine inertie par rapport à la conjoncture et agissent comme des stabilisateurs automatiques. En particulier, les prélèvements obligatoires et singulièrement l'impôt sur le revenu des personnes physiques augmentent en période d'expansion et diminuent durant les récessions. Les variations sont d'autant plus importantes que les prélèvements présentent un profil progressif. A cet égard, Robert Solow soutient que les politiques fiscales s'attaquant à la progressivité des prélèvements remettent en cause la capacité des budgets à atténuer spontanément l'impact des chocs conjoncturels⁶.

Incitations fiscales et manipulation des comportements

Les incitations fiscales, visant à manipuler les comportements des agents économiques, occupent une place de plus en plus importante dans les politiques fiscales. L'interventionnisme fiscal est pratiqué de manière massive depuis très longtemps, mais il avait surtout à l'origine une vocation

5 Sur ces débats, voir Henri Sterdyniak (2005), « Faut-il une politique budgétaire ? », Cahiers français n° 329, novembre-décembre, Paris, La Documentation française, pp. 34-39.

6 Robert Solow (2002) « Peut-on recourir à la politique budgétaire ? Est-ce souhaitable ? », Revue de l'OFCE, n° 83, pp. 7-24.

économique et sociale⁷. Dans la période récente, il est de plus en plus utilisé pour décourager les activités nuisibles ou encourager les activités socialement appréciées.

Le mécanisme par lequel procèdent les incitations fiscales peut être décrit en partant de l'impact d'un prélèvement sur un marché quelconque. Dans toute transaction, la présence d'un impôt provoque une disjonction entre le prix payé par l'acheteur et le prix encaissé par le vendeur. Cette différence entre le prix toutes taxes et/ou toutes charges sociales comprises et le prix hors taxes, collectée par les administrations publiques et sociales, est appelée « coin fiscal ». Selon les économistes, le coût en bien-être de l'impôt est supérieur à cette seule ponction de valeur monétaire, car en modifiant le système des prix relatifs, l'impôt modifie également les comportements économiques. Si l'on distingue l'effet de revenu, qui résulte directement du prélèvement opéré sur les ressources des agents de l'effet de substitution, qui provient des nouveaux arbitrages ou des réaffectations de ressources qui apparaissent après la modification du signal transmis par les prix, l'excès de charge fiscale correspond au second. C'est la raison pour laquelle l'une des conditions d'une fiscalité efficace est qu'elle minimise l'excès de charge fiscale⁸.

Toutefois, en présence de défaillances du marché telles que les externalités, les distorsions induites par la fiscalité peuvent au contraire permettre de retrouver l'optimum social. Il y a externalité lorsque l'action d'un agent économique influe positivement ou négativement sur l'utilité d'au moins un autre agent, sans que cette interaction transite par le mécanisme des prix. Par exemple, la pollution (ou le tabagisme) peut être considérée comme une externalité négative que les économistes proposent d'internaliser selon la solution formulée par Pigou en 1920⁹, afin que les acteurs économiques prennent en charge tous les coûts engendrés par leurs activités. Dans ce cadre, la fiscalité¹⁰ doit permettre l'internalisation du coût de la pollution car elle corrige la perception qu'ont les agents économiques du prix ou du coût de leurs activités.

- **Une politique fiscale sous contraintes**

Les pouvoirs publics disposent de marges de manoeuvre limitées pour mener leur politique fiscale. Différentes contraintes de nature économique, culturelle ou institutionnelle peuvent en effet intervenir, réduisant la capacité de la politique fiscale à atteindre ses objectifs, ou limitant son ampleur. L'impôt peut également engendrer des effets non désirés qui altèrent en retour les mécanismes économiques. La littérature récente insiste sur quatre catégories de phénomènes.

Les comportements des agents économiques et l'évitement fiscal

Les comportements des agents économiques sont traditionnellement considérés comme un obstacle potentiel à l'efficacité de l'impôt. Les agents économiques disposent en effet de la faculté de reporter sur d'autres la charge d'un impôt en manipulant les variables économiques (salaires ou prix par exemple) qu'ils contrôlent. C'est le phénomène de la translation dont l'impact sur les prix ou les revenus se diffuse progressivement. Au total, des distorsions apparaissent dans les mécanismes économiques, et en particulier dans les choix des agents. C'est la raison pour laquelle une seconde condition d'une fiscalité efficace est que l'impôt ne doit pas pouvoir être translaté. En d'autres termes, son poids doit reposer effectivement sur le redevable légal, sans possibilité de manipulation. Bien évidemment, la capacité des contribuables à reporter la charge fiscale est aussi un obstacle à une politique fiscale visant à améliorer le système d'incitations au sein de l'économie.

En dehors de cette capacité à reporter de manière opportuniste la charge de l'impôt, les

7 Gilbert Orsoni (1995), *L'interventionisme fiscal*, Paris, PUE

8 Pour une discussion du problème général de la taxation optimale et du critère d'efficacité, voir Jean-Marie Monnier (1998), *Les prélèvements obligatoires*, Paris, Economica.

9 Arthur Cecil Pigou (2002), *The Economics of Welfare*, New Brunswick, Transaction Publishers.

10 Parfois, il s'agit de majorations très importantes des impôts en raison d'une faible élasticité-prix de la consommation, comme dans le cas du tabac.

comportements d'évitement entravent également la politique fiscale. Par comportement d'évitement, on entend généralement trois catégories de phénomènes :

- **la fraude fiscale** comprend tous les procédés visant intentionnellement à éviter l'impôt par des procédés irréguliers. Le contribuable est donc de mauvaise foi. L'INSEE introduit une distinction entre fraude et travail au noir fondée sur le caractère déclaré ou non d'une activité. De ce point de vue, le travail au noir recouvre deux situations : d'une part, l'activité des travailleurs indépendants non déclarés auprès des administrations fiscales et sociales ; d'autre part, les emplois non déclarés dans des entreprises régulièrement enregistrées. Quant à la fraude, elle est pratiquée par des entreprises déclarantes et concerne une fraction de leur activité ;
- **l'évasion fiscale** regroupe tous les procédés légaux visant intentionnellement à éviter l'impôt, le contribuable étant de mauvaise foi ;
- quant à **l'optimisation fiscale**, elle peut parfois utiliser les mêmes procédés que l'évasion, mais le contribuable est de bonne foi. De fait, l'optimisation procède d'une stratégie de planification des opérations de l'entreprise et de réduction des risques. Deux démarches principales peuvent être identifiées : la prévention du risque fiscal, qui nécessite une bonne évaluation de celui-ci à travers notamment des opérations d'audit, et sa minimisation grâce à des actions touchant à l'organisation de l'entreprise et aux procédures ayant des incidences fiscales ; et l'intégration de la fiscalité dans la stratégie de l'entreprise pour maîtriser les marges de manoeuvre fiscales. L'entreprise en fait alors l'un des paramètres de sa politique générale et recherche la meilleure solution aux problèmes auxquels elle se trouve confrontée.

Acceptation ou contestation de l'impôt

Dans le passé, le refus de l'impôt a souvent pris la forme d'une contestation violente, celle des révoltes fiscales. Si l'impôt a toujours été porteur d'une « puissance insurrectionnelle »¹¹, ces explosions récurrentes de violences témoignaient surtout du désarroi des populations devant les transformations économiques et de leur résistance à un ordre politique inégalitaire¹². Dans la période récente encore, le mouvement de Pierre Poujade avec l'UDCA et celui de Gérard Nicoud avec le CID-UNATI, ont été l'expression d'un sentiment d'injustice à l'égard de la contrainte exercée par un pouvoir abstrait.

L'évitement fiscal, ou la délocalisation peuvent dans certains cas s'analyser comme des manifestations du refus de l'impôt et de la contestation du pouvoir coercitif exercé par l'État. En effet, dans les sociétés modernes, le consentement à l'impôt est l'un des fondements de la démocratie représentative. En France, il est inscrit dans le préambule de la Constitution mais il est associé à l'exercice du pouvoir de contrainte par l'État, qui peut parfois apparaître comme une violation de l'autonomie individuelle. C'est la raison pour laquelle une contrainte importante, pourtant parfois négligée, pesant sur la politique fiscale réside dans la problématique de l'acceptation de l'impôt.

Les coûts d'administration

Outre leur impact négatif sur la politique fiscale, les comportements d'évitement forment une part importante des coûts d'administration qui comprennent l'ensemble des coûts spécifiques engendrés par le processus de taxation. Dans ce cadre, le rôle de la politique fiscale est aussi de réduire ou d'optimiser ces coûts et d'améliorer l'efficacité des processus de taxation. On peut décomposer ces coûts en trois catégories :

- les coûts administratifs proprement dits comprennent toutes les dépenses liées à la collecte de l'impôt : coûts de collecte et de traitement des impôts ; coûts de réduction des activités d'optimisation fiscale ; coûts de détection de la fraude ;

11 Selon l'expression de Gabriel Ardant (1971), Histoire de l'impôt, livre I, Paris, Fayard, p. 401.

12 Jean-Marie Monnier (2006), « L'impôt et la contrainte ou la dialectique de l'autonomie et de la responsabilité », European Journal of Economic and Social Systems, vol. 19, n° 1, pp. 99-110

- les coûts de mise en conformité sont ceux encourus par le redevable en raison de l'impôt au-delà du montant de celui-ci : coûts liés à l'obligation de se conformer à la loi fiscale ; coûts imputables à l'effort de réduction de la « facture » fiscale ;
- les coûts de renforcement légal sont engendrés par le risque associé aux stratégies d'évitement fiscal : coûts liés à d'éventuelles sanctions pour les contribuables ; coûts de monitoring du côté de l'administration fiscale.

Mondialisation, concurrence fiscale et coordination internationale

Pour les politiques fiscales, la mondialisation constitue une contrainte et un défi nouveaux. En effet, la suppression des entraves à la circulation des capitaux, des marchandises et des personnes favorise la fraude fiscale internationale, les délocalisations, et plus généralement la mobilité géographique des bases d'imposition. Il en résulte l'érosion des assiettes imposables nationales. Ce nouveau contexte est également marqué par l'exacerbation de la concurrence fiscale entre les États, alors que nombre de questions nouvelles, comme la lutte contre la pollution ou contre les pandémies, pour lesquelles la fiscalité peut offrir une réponse pertinente, se posent à un niveau immédiatement international. Cette combinaison de facteurs nouveaux explique pourquoi les États sont fiscalement interdépendants. Dès lors, la coordination internationale des fiscalités (en particulier au niveau européen) s'impose comme la solution la moins contraignante possible.

- **Les arbitrages fondamentaux**

Si les objectifs que la politique fiscale peut se fixer sont potentiellement très divers, ils sont également susceptibles d'entrer en conflit. Ceci est d'autant plus probable que le système de contraintes pesant sur les choix fiscaux se révèle particulièrement délicat. Il en résulte finalement pour les pouvoirs publics des arbitrages à opérer. Deux d'entre eux revêtent une importance fondamentale pour la littérature économique.

L'emprunt ou l'impôt ?

En période de tensions sur les finances publiques, l'acuité de la contrainte budgétaire se renforce. Or, pour financer les dépenses publiques, emprunts et prélèvements obligatoires sont partiellement substituables, ce qui pose la question des déterminants de l'arbitrage entre ces deux modes de financement. Dans les débats récents, la question de l'équité intergénérationnelle est fréquemment mise en avant (la dette engendrée par les flux d'emprunt serait transférée sur les générations futures) en défaveur de l'emprunt. Les réponses des économistes sont cependant plus nuancées.

Selon l'analyse keynésienne, financer aujourd'hui les dépenses publiques destinées à faire face au sous-emploi ou au besoin d'infrastructures par l'endettement est susceptible de créer, demain, une situation meilleure ; de surcroît, l'amélioration de l'emploi et des infrastructures nouvelles permettraient d'accroître mécaniquement les recettes publiques et donc de financer a posteriori les dépenses initiales. De ce point de vue, les générations futures ne seraient pas créditrices mais plutôt débitrices des générations passées. On peut enfin soutenir que l'emprunt permettrait de « lisser » l'évolution des taux d'imposition, et d'éviter d'accroître la charge fiscale pesant sur les ménages dont la propension à consommer est élevée.

Les contradicteurs des keynésiens s'appuient sur le théorème d'équivalence de Ricardo-Barro, et considèrent que l'émission d'emprunts ne procure aucune richesse supplémentaire en provenance des générations futures, mais a un impact équivalent à celui de l'impôt. Les agents économiques sont en effet capables d'anticiper le supplément d'impôt qui sera rendu nécessaire par le remboursement de la dette, de sorte qu'ils ajustent leurs comportements d'épargne. Dans le cas des transmissions intergénérationnelles en particulier, les individus savent qu'ils transmettent à la fois

des actifs et un passif, si bien qu'ils capitalisent le remboursement de la dette et le paiement des intérêts par un legs supplémentaire. Il n'y aurait donc pas transfert de richesses des générations futures vers les générations présentes et la politique d'emprunt public serait inefficace.

Mais l'hypothèse d'équivalence elle-même a fait l'objet de nombreuses critiques. En effet, l'argumentation développée à partir du théorème de Ricardo-Barro présume l'absence d'illusion fiscale, ne prend pas en compte les effets démographiques et suppose que les transferts intergénérationnels sont régis selon un modèle altruiste.

Finalement, on peut observer que si l'emprunt donne naissance à une dette, il livre également en contrepartie une créance¹³. Il provoque donc plutôt des transferts intra-générationnels entre agents économiques. Le financement de la dépense publique par l'emprunt engendre une redistribution des richesses au sein d'une même génération. De la même façon, le remboursement de la dette s'effectue par l'impôt, ce qui provoque alors un autre transfert intragénérationnel, en particulier entre les ménages à bas revenus dont l'épargne est faible et les ménages propriétaires ou héritiers des titres de créance sur l'État.

Le dilemme entre équité et efficacité

La problématique de l'acceptation de l'impôt débouche sur la recherche d'une norme acceptable de partage de la charge fiscale entre les différents contribuables. En particulier, pour être légitime, cette norme doit être juste. Les travaux sur la question normative de la justice fiscale ont été inspirés par deux traditions, la doctrine du bénéfice et celle des facultés contributives. La première recommande de fonder le calcul de l'impôt en référence au bénéfice retiré de l'action publique ; la seconde suggère de le proportionner, dans une mesure à déterminer, aux possibilités contributives des contribuables.

A priori, le choix de l'un ou de l'autre principe ne détermine pas le mode de répartition de la charge fiscale (proportionnalité ou progressivité). La fiscalité française repose toutefois sur une articulation spécifique des principes d'égalité de taxation selon les facultés contributives et de progressivité issue de l'article 13 de la déclaration des droits de l'homme de 1789¹⁴.

Si l'on admet que lorsque les revenus sont faibles, c'est-à-dire lorsqu'ils permettent simplement de faire face aux dépenses de première nécessité, la capacité contributive des individus est nulle, l'impôt devrait frapper le superflu et non le nécessaire. Ceci suggère qu'une fraction du revenu ne puisse être taxée, car elle correspond à ce qui est nécessaire pour vivre¹⁵. De la sorte, un prélèvement proportionnel aux facultés contributives est progressif en fonction du revenu. Il faut cependant éviter que la fiscalité décourage les activités économiques. Pour les économistes, ces deux impératifs sont parfois conflictuels, car la recherche de l'égalité peut conduire au nivellement des situations qui décourage les initiatives. C'est le dilemme entre équité et efficacité. La politique fiscale doit donc arbitrer entre ces deux impératifs, ce qui dépend des préférences des pouvoirs publics quant à la norme de justice sociale.

Jean-Marie Monnier, Professeur d'économie, Université Paris I - Panthéon Sorbonne.

Fiscalité et revenus - Cahiers français n°343, mars-avril 2008, Fiscalité et redistribution.

13 Voir par exemple Bernard Guerrien (2003), «L'endettement public est le fardeau des générations futures », in Les Éconoclastes, Petit bréviaire des idées reçues en économie, Paris, La Découverte, pp. 152-160.

14 Michel Bouvier (1998), op. cit., p. 52.

15 Condorcet (1792, réédition 1847), Sur l'impôt progressif », in Mélanges d'économie politique T. I, Collection des principaux économistes, Paris, Guillaumin, p. 567.

Les systèmes fiscaux face à la mondialisation

Mondialisation, intégration européenne, concurrence fiscale : faut-il réformer la fiscalité française.

Réputée pour sa lourdeur, la fiscalité française semble de moins en moins adaptée au contexte de concurrence fiscale auquel sont confrontés les gouvernements nationaux, notamment au sein de l'Union européenne (UE). En effet, l'intégration européenne, plus encore que la mondialisation, pousse les États à adopter des stratégies de « moins-disant fiscal », collectivement sous-optimales. C'est ce que montre Jacques Le Cacheux, avant d'analyser les éléments de réforme qui permettraient à la France de mieux tirer son épingle du jeu. Dans le Contexte économique et institutionnel présent, l'allégement, d'une part, de la fiscalité sur les revenus et les patrimoines des contribuables les plus aisés, et d'autre part, des cotisations pesant sur le travail, constituent une solution pragmatique. Les stratégies nationales ne pourront toutefois, surtout sur le long terme, se passer d'une Coopération fiscale européenne plus poussée.

Parti d'Allemagne en février 2008, le scandale de l'évasion fiscale au Lichtenstein a opportunément remis la question de la concurrence fiscale sous les feux de l'actualité, relançant le débat sur les paradis fiscaux, notamment ceux situés aux portes mêmes de l'Union européenne (UE), si près en l'occurrence qu'ils bénéficient d'accords de libre-échange et de libre circulation des personnes et des capitaux avec leur grande et riche voisine. Depuis plusieurs années déjà, les principaux membres de l'OCDE ont inscrit cette question à l'ordre du jour du GAFI, le groupe d'action financière qui lutte contre l'évasion fiscale et le blanchiment d'argent issu des trafics internationaux et de la corruption toujours plus nombreux, et plus directement impliqués dans les transactions bancaires internationales, les paradis fiscaux sont dans le collimateur. Ils ne constituent pourtant que la part la plus visible, et la plus clairement condamnable de la concurrence fiscale, phénomène dont l'ampleur croît à la mesure de l'intégration économique et financière européenne et internationale.

Certes, ni la mondialisation, ni l'évasion fiscale, ni l'exil fiscal ne sont des phénomènes nouveaux : à la fin du XIXe siècle, déjà, à une époque que l'on qualifie souvent de « première mondialisation », les Britanniques fortunés s'installaient en Europe continentale pour échapper à l'impôt, et depuis fort longtemps, artistes et sportifs de haut niveau ont choisi de résider en Suisse pour bénéficier d'une fiscalité directe plus légère ; mais l'ampleur prise aujourd'hui par ces phénomènes est telle que les gouvernements des pays les plus développés, et notamment ceux de l'UE, ont décidé de relancer la réflexion sur la coopération fiscale. Or, la France se distingue au sein des pays de l'UE par un taux de pression fiscale - part des recettes totales des prélèvements obligatoires dans le PIB - parmi les plus élevés, et par une structure de ses prélèvements sensiblement différente de celle de ses principaux partenaires. Pourra-t-elle conserver ces spécificités, ou devra-t-elle s'aligner sur les pratiques de ses voisins ? A-t-elle intérêt à modifier sa fiscalité pour s'adapter à la nouvelle donne de la mondialisation et de la construction européenne ? Peut-elle tirer profit d'une fiscalité nationale réformée, et si oui, de quelle manière ?

Bienfaits et méfaits de la concurrence fiscale

Il y a concurrence fiscale lorsque les décisions prises en matière de prélèvements obligatoires par une autorité sont influencées par celles de ses voisins : il existe alors une externalité fiscale, qui engendre une interdépendance stratégique entre pays - ou entre collectivités territoriales, lorsque c'est à cet échelon que s'exerce la concurrence. Chacune tente, en effet, d'attirer une partie des bases fiscales des voisines en pratiquant un taux un peu plus bas : ce faisant, toutes se livrent à une « course vers le bas » au « moins-disant fiscal », dont les contribuables peuvent jouer, notamment lorsqu'il s'agit d'entreprises aisément délocalisables. Est-ce une bonne chose ? Oui, comme toute

concurrence, dans la mesure où elle incite les autorités publiques à faire un usage parcimonieux et efficace des deniers publics. Mais la concurrence fiscale horizontale - entre entités publiques de même niveau hiérarchique - engendre aussi une tendance à la sous-imposition : dans ces circonstances, le taux d'imposition choisi par chacune des autorités fiscales est inférieur à celui que déciderait une autorité fiscale centrale. L'offre de services publics que permet de financer ces prélèvements est, de ce fait, sous-optimale : les contribuables souhaiteraient un peu plus de services publics, ou des services publics de meilleure qualité, et seraient disposés, s'il y avait coordination fiscale entre autorités publiques en concurrence, à payer un peu plus d'impôts pour ce faire. En outre, parce que les externalités fiscales sont d'autant plus importantes que les bases sont plus mobiles, la concurrence fiscale horizontale incite les autorités fiscales concernées à alléger l'imposition des capitaux, des entreprises et des personnes titulaires des plus hauts revenus, qui se délocalisent plus aisément, et à alourdir, au contraire, les impôts sur les revenus moyens et bas et sur la consommation ; elle tend donc à réduire la progressivité globale des prélèvements obligatoires.

Mondialisation et intégration européenne alimentent la concurrence fiscale

Mondialisation et intégration européenne contribuent diversement au renforcement de la concurrence fiscale, en facilitant la mobilité des assiettes ou l'évasion fiscale. La première va de pair avec une baisse des coûts de transport et de communication, qui permet aux détenteurs de capitaux de les placer là où les rendements nets sont les plus avantageux et aux entreprises de localiser leurs capacités de production en fonction des avantages comparatifs. La mondialisation offre également de vastes possibilités d'« optimisation fiscale » : les multinationales, notamment, pratiquent dans leurs échanges internes des prix de transfert, grâce auxquels le bénéfice apparaît là où il est le moins imposé. L'intégration européenne ajoute à cette mobilité et renforce les tendances à la concurrence fiscale entre gouvernements nationaux par un cadre institutionnel qui la favorise et engendre des incitations à y recourir. D'une part, en effet, la libéralisation des mouvements de biens, de services, de capitaux et de personnes, est beaucoup plus poussée à l'intérieur du Marché unique européen qu'à l'échelle mondiale ; la création d'une monnaie unique a encore accentué les échanges depuis 1999, tandis que la réalisation de nombreuses infrastructures, notamment de transports ferroviaires rapides (Thalys, Eurostar, etc.), a facilité la mobilité des personnes et accru de ce fait l'éventail des choix résidentiels, notamment des plus qualifiés. D'autre part, l'achèvement de l'unification monétaire, en privant les gouvernements nationaux des instruments monétaires agissant sur la compétitivité des entreprises installées sur leur territoire et sur l'attractivité de ceux-ci, les a incités à recourir à d'autres modalités de concurrence, parmi lesquelles la concurrence fiscale, mais aussi la modération salariale, figurent en bonne place. Les institutions européennes, qui soumettent toute coordination fiscale à la règle de l'unanimité, ont encore aggravé cette tendance, en conférant à chacun des États membres un droit de veto sur toute initiative collective en matière de fiscalité. Et l'élargissement de l'UE, où figurent désormais plusieurs petits États très ouverts, économiquement et financièrement, pour lesquels la concurrence fiscale est une option particulièrement efficace, n'a pu que conforter le poids de ces stratégies opportunistes.

Symptômes de concurrence fiscale en Europe

Jusqu'à peu, les effets de la concurrence fiscale en Europe n'étaient pas très apparents ; du moins demeuraient-ils cantonnés aux périphéries de l'UE, les grands États membres s'en tenant à des choix plus coopératifs. Au cours des années 90, cependant, la libéralisation des mouvements de capitaux avait eu pour effet d'inciter les gouvernements des États membres à alléger la fiscalité sur le capital et ses revenus, notamment ceux des placements financiers, des ménages, pour lesquels l'évasion s'avère plus aisée que pour d'autres types de revenus : alors que la pression fiscale globale s'accroissait, la charge, pesant sur les revenus du travail s'alourdissait, tandis que celle pesant sur ceux du capital diminuait, évolution peu souhaitable dans un contexte de chômage élevé. La période suivante a donc, logiquement, été marquée par un effort, encouragé par la Commission européenne,

pour alléger les charges sociales, afin de favoriser l'emploi. A partir de 2000, c'est la baisse des prélèvements directs sur les revenus et les patrimoines qui a été privilégiée, tandis que s'amorçait une tendance à la hausse de la part des impôts indirects et des contributions sociales.

La singularité européenne en matière de concurrence fiscale apparaît nettement si l'on compare les taux statutaires d'imposition des bénéficiaires des sociétés dans les différentes régions du monde. Si la mondialisation avait été le principal moteur de la concurrence fiscale, ses effets seraient observables dans tous les pays qui la subissent. Or, au cours de la dernière décennie, la baisse des taux d'imposition est beaucoup plus marquée dans l'Union européenne que partout ailleurs, notamment aux États-Unis, et l'UE est désormais la région du monde où ces taux de prélèvement sont les plus bas.

Quelle réforme de la fiscalité française ?

La France, dont le taux de prélèvements obligatoires est parmi les plus élevés de l'UE (44 %) - et du monde - n'est pas particulièrement bien placée pour résister à la concurrence fiscale. Certes, l'importance des recettes fiscales est justifiée par l'ampleur de la protection sociale et une offre relativement abondante de services publics et d'infrastructures de qualité. La France est, en outre, un grand marché, situé, de surcroît, au cœur de l'UE ; elle peut donc sans doute se permettre de pratiquer un taux d'imposition sur les entreprises plus élevé que les petits pays, notamment périphériques, car l'ensemble de ces facteurs - « facteur public » lié à l'offre de services publics, « rentes » engendrées par la situation géographique et la taille du marché - confère aux entreprises qui s'y localisent un bénéfice additionnel (Saint-Etienne et Le Cacheux, 2005). Pourtant, depuis que l'Allemagne s'est à son tour lancée dans la concurrence fiscale, d'abord en relevant de trois points son taux normal de TVA le 1er janvier 2007, puis en abaissant à 28 % le taux d'imposition des bénéficiaires des sociétés, la France se trouve désormais dans la position peu enviable d'être, parmi les grands pays de la zone euro, celui dont les prélèvements sur les entreprises et sur les patrimoines sont les plus lourds. Nécessaire pour redonner au système fiscal français une cohérence et éliminer les nombreuses aberrations et scories qui s'y sont accumulées au fil des ans, la réforme fiscale est cependant soumise à une série de contraintes globales. En premier lieu, à l'image de celle conçue en 1986 par l'administration Reagan aux États-Unis, toute réforme fiscale raisonnable doit viser le maintien approximatif des recettes fiscales totales : étant donné la situation déjà dégradée des comptes publics, la difficulté de réduire les dépenses publiques et les perspectives d'augmentation de certains postes de dépenses, tels que la retraite ou la santé, du fait des évolutions démographiques notamment, une réduction du total des prélèvements obligatoires apparaîtrait peu réaliste. En outre, dans la mesure où le degré de progressivité globale du système fiscal français est, au départ, relativement faible, malgré les apparences, il semble souhaitable de rechercher des réformes qui maintiennent le degré de progressivité, voire qui l'accroissent, notamment pour les revenus les plus bas (Saint-Etienne et Le Cacheux, 2005).

- *Alléger la fiscalité sur les patrimoines et les revenus des personnes*

Bien que l'on puisse considérer la réforme de la fiscalité des sociétés comme la première urgence, c'est l'imposition des patrimoines privés qui est d'abord apparue trop éloignée des pratiques européennes, au point d'inciter les contribuables fortunés à quitter le territoire national pour s'établir dans les pays voisins, singulièrement la Belgique. Elle a donc fait l'objet de réformes récentes. Il eut sans doute été plus logique et simple de supprimer purement et simplement l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), sans équivalent chez les partenaires de la France. Mais les gouvernements successifs ont préféré l'édulcorer et en amoindrir la charge pour certaines catégories de redevables, d'une part en instaurant un « bouclier fiscal » qui limite, en 2007 à 60 % du revenu, et à partir de 2008 à 50 % du revenu, le total des prélèvements directs (IR, TSF, taxe d'habitation et taxes foncières et, depuis 2008, CSG) dus par une personne physique, et d'autre part en ajoutant à une

liste déjà longue des éléments de patrimoines qui échappent à l'ISF. En outre, les droits de succession ont été allégés, autre gage donné aux détenteurs de patrimoine pour éviter leur « exil fiscal ». Concernant l'imposition directe des revenus des ménages, la France a poursuivi, depuis environ une décennie, une politique de simplification du barème et de diminution du taux marginal maximum, assez comparable à celle de nombreux autres pays de l'OCDE. Au terme de ces ajustements, la structure fiscale française demeure singulière, en ce qu'elle affiche un ensemble de prélèvements directs sur les revenus des personnes dont le rendement est sensiblement inférieur à ce que l'on observe chez nos voisins, et dont, en dépit d'un taux marginal maximum relativement élevé, la progressivité, c'est-à-dire le caractère redistributif, reste faible. Ceci est dû à la coexistence, dans cet ensemble, d'un prélèvement proportionnel sur tous les revenus, la contribution sociale généralisée (CSG), et d'un impôt sur le revenu des personnes assez concentré, mais familialisé grâce au quotient familial. Pour accroître la progressivité des prélèvements directs sur les revenus et les rendre plus justes, à l'égard notamment des familles avec enfants, il serait sans doute souhaitable de fusionner ces deux prélèvements, tout en familialisant la CSG et en la rendant progressive, par exemple en introduisant un crédit d'impôt (Le Cacheux et Saint-Etienne, 2005).

Toutefois, la concurrence fiscale, nourrie par une mobilité relativement plus forte des personnes titulaires des plus hauts revenus, contraint les choix des gouvernements français en matière de progressivité. Etant donné le nombre important et la relative générosité des « niches fiscales », qui bénéficient surtout, voire exclusivement, aux contribuables les plus aisés, les taux effectifs d'imposition auxquels sont soumis leurs revenus ne sont pas aussi élevés que les taux apparents affichés dans le barème de l'IR ; mais la concurrence fiscale joue aussi beaucoup « par comparaison », de sorte que les apparences comptent autant, et parfois plus, que la réalité économique sous-jacente¹. Si l'on raisonne en termes de fiscalité optimale, c'est-à-dire d'un arbitrage entre efficacité et équité verticale, la mobilité résidentielle des titulaires des plus hauts revenus rend leurs décisions de localisation plus sensible aux taux d'imposition : l'assiette de l'impôt est alors plus élastique aux taux d'imposition, ce qui contraindra le gouvernement, quelles que soient ses préférences en matière de redistribution, à choisir un degré de progressivité moindre que celui qu'il aurait choisi en l'absence d'une telle mobilité. Si l'on veut maintenir le rendement des prélèvements directs, il faudra donc accepter d'alourdir quelque peu la pression fiscale sur les revenus « moyens ». L'ampleur de cette révision nécessaire dépend de la valeur d'élasticité de l'assiette ; c'est donc une question essentiellement empirique, sur laquelle il existe des divergences d'appréciation².

- *Comment financer la protection sociale ?*

Reste l'épineuse question du financement d'une protection sociale qui est parmi les plus généreuses, donc les plus onéreuses, du monde³. Il est, bien sûr, concevable d'en limiter les dépenses, comme on tente de le faire depuis quelques années, par des réformes, notamment dans les domaines des retraites, de l'assurance-maladie et de l'indemnisation du chômage : réduire les taux de remplacement ou de remboursement, cibler davantage les prestations, en les réservant aux plus démunis, permettrait de faire encore des économies, mais au prix, peut-être, d'un moindre soutien politique pour un système qui, jusqu'à présent, assure une couverture quasi universelle et profite également aux classes moyennes. Mais inéluctablement, le vieillissement démographique, bien que moins prononcé en France que chez nos voisins européens, devrait engendrer un alourdissement des dépenses. Comment y faire face, dans un contexte de concurrence fiscale ?

1 Ceci vaut aussi pour les entreprises qui, faisant office de collecteurs d'impôts et de charges sociales pour le compte du Trésor public et des organismes de Sécurité sociale, sont souvent persuadées qu'elles acquittent elles-mêmes toutes ces charges ». Sur ces questions, voir Saint-Étienne et Le Cacheux (2005) et Le Cacheux. (2007).

2 Voir, notamment, la critique de Thomas Piketty à la proposition faite par Saint-Étienne et Le Cacheux, dans le commentaire de Le Cacheux (2006).

3 Sur la question du financement de la protection sociale, également, dans ce même numéro, l'article d'Henri Sterdyniak - p. 70. (NDLR)

Si tous s'accordent à rejeter des augmentations de charges sociales, réputées pénalisantes pour l'emploi et l'attractivité du territoire, il est envisageable de recourir à des augmentations de CSG, celle-ci ayant été initialement conçue dans ce but ; mais, pour la rendre plus acceptable, il faudrait d'abord la réformer dans le sens décrit plus haut. D'autres pistes ont cependant été évoquées, notamment celles de la « TVA sociale » et des écotaxes. Concernant la première, il est indéniable, comme l'illustrent les expériences des petits pays très ouverts (Danemark ou Irlande, en particulier), ou, plus récemment, de l'Allemagne, que les hausses de taux de TVA sont des instruments efficaces dans un contexte de concurrence fiscale : parce qu'elle obéit au principe de destination, la TVA frappe les importations et exonère les exportations ; une hausse de taux modifie donc les prix relatifs de ces deux types de biens, et a donc des effets comparables à ceux d'un droit de douane ou d'une dévaluation de la monnaie. Mais la hausse de la TVA finit par amputer le pouvoir d'achat des ménages résidents, tout comme la CSG ; et, dans la mesure où la plus grande part du commerce des pays européens est intra-communautaire, ce sont les exportateurs de nos voisins, beaucoup plus que les entreprises chinoises, qui sont pénalisés par de telles stratégies.

La piste des écotaxes⁴ - notamment une éventuelle taxe carbone, prélevée sur la consommation d'énergies fossiles pour lutter contre le changement climatique -, apparaît relativement plus prometteuse : elle ouvre, en effet, une possibilité de « double dividende », c'est-à-dire de poursuivre deux objectifs simultanément. En réalité, il s'agit plutôt de « deux demi-dividendes », car plus l'écotaxe est efficace dans la dissuasion de l'usage des produits polluants, moins son rendement est élevé. On pourrait toutefois affecter tout ou partie du produit de ces taxes au financement de la protection sociale, comme c'est déjà le cas pour d'autres taxes à visée dissuasive, telles que celles sur les tabacs et les alcools.

L'indispensable coopération fiscale européenne

Cependant, l'exemple des écotaxes montre à quel point il est illusoire de miser sur des stratégies purement nationales : leur introduction à une échelle significative n'est, en effet, pas envisageable sans une coordination européenne. De même, en l'absence d'une telle coordination, les problèmes d'évasion fiscale sur les revenus de placements financiers, ceux liés à l'optimisation fiscale des entreprises multinationales, etc., continueront de contraindre les gouvernements des États membres à des stratégies de moins-disant fiscal, dommageables tant pour leurs partenaires que, en définitive, pour la grande majorité de leurs propres citoyens.

Jacques Le Cacheux,
Directeur du Département des études de l'OFCE,
Professeur à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour

*Fiscalité et revenus - Cahiers français n°343, mars-avril 2008,
les systèmes fiscaux face à la mondialisation.*

⁴ Sur la question des écotaxes, voir également, dans ce même numéro, l'article d'Olivier Godard, p. 77. (NDLR)