

LETTRE DE L'OFCE

Observations et diagnostics économiques



N° 196 — Vendredi 23 juin 2000

FAUT-IL VRAIMENT RÉDUIRE LES IMPÔTS ?

La baisse des impôts est devenue un des objectifs centraux de la politique budgétaire du gouvernement. Elle serait rendue possible par une gestion rigoureuse des dépenses publiques, la baisse des taux d'intérêt et surtout la reprise de la croissance. Ainsi pourrait être effacée la hausse du taux de prélèvement obligatoire, qui est passé de 42,7 % en 1992 à 45,7 % en 1999. Si la phase actuelle de croissance se maintient, la marge disponible chaque année se situerait entre 35 et 55 milliards de francs (de 0,4 à 0,6 point de PIB), de sorte qu'il serait possible de procéder à une réforme fiscale d'ampleur. Le risque est celui d'une succession d'ajustements à la marge, sans plan d'ensemble. Peut-on mieux faire ? Quelles sont les réformes les plus souhaitables ?

Le gouvernement estime que les Français souhaitent surtout actuellement une nette baisse de la fiscalité. Ceci l'amène à prévoir de nouvelles pressions sur les dépenses publiques. Certes, en période de forte croissance, certains postes diminuent spontanément (prestations chômage, aides à l'emploi), mais il est socialement difficile de ne pas faire profiter les exclus, les chômeurs, les retraités et les familles de la reprise des gains de pouvoir d'achat. De plus, le gouvernement doit arbitrer entre deux logiques contradictoires. Soit prendre des mesures fortes pour marquer nettement une nouvelle orientation tournée vers la baisse des prélèvements obligatoires, ce qui devrait l'amener à une diminution de l'impôt sur le revenu, le plus directement ressenti ; mais celle-ci profiterait essentiellement aux plus riches. Soit conduire une politique économique directement favorable aux classes populaires ; or, celles-ci payent peu d'impôts directs, de sorte qu'il est difficile de leur en faire payer moins.

En mars 2000, le débat sur la *cagnotte* a amené le gouvernement à prendre dans l'urgence des mesures de baisse d'impôts (tableau 1). Celles-ci ne s'inscrivaient guère dans un plan d'ensemble. C'était d'ailleurs déjà le cas de la baisse de la TVA sur les travaux dans les logements. Les mesures déjà engagées représentent une baisse d'impôts de 0,9 point de PIB en 2000 et 0,2 point supplémentaire en 2001 en année pleine.

Début 2000, le gouvernement a présenté à la Commission européenne un programme pluriannuel de finances publiques

pour 2000-2003 (PPFP), comportant deux scénarios de croissance. Le plus haut (croissance à 3 % l'an contre 2,5 % dans le scénario bas) est le plus vraisemblable aujourd'hui. Sur la période, les dépenses publiques ne progresseraient, en volume, que de 1,3 % par an, soit 0,3 % pour les dépenses de l'État et 1,4 % pour les prestations sociales. Ceci demande un net ralentissement, qui n'est pas garanti : de 1992 à 1998, les prestations sociales ont progressé de 2,3 % par an, les autres dépenses primaires (c'est-à-dire hors charges d'intérêts) de 2,3 % également. Chaque année, serait ainsi dégagée une marge de manœuvre de 0,85 point de PIB, utilisée pour 0,4 point pour réduire les impôts et pour 0,45 point pour réduire le déficit public.

1. Impact des mesures prises pour 2000 et 2001

En milliards de francs

Impôt diminué	2000	2001
Droit de bail	3	4
Impôts sur les sociétés	8	
TVA	20 + 18*	13*
Droit de mutation	5	
Taxe professionnelle	2	4
Impôt sur le revenu	11*	
Taxe d'habitation	11*	
Total	38 + 40*	8 + 13*

*Mesures prises en mars 2000.

Source : Calculs des auteurs.

En 2000, tout nouveau surplus de recettes fiscales sera affecté à la réduction du déficit public. Si, comme prévu dans le collectif budgétaire de mai 2000, la croissance atteint 3,6 %, le déficit sera réduit de 0,2 point par rapport à la prévision du programme pluriannuel (tableau 2). Si la croissance est plus vigoureuse (4,0 % en 2000, 3,5 % ensuite), le gouvernement bénéficiera d'une *cagnotte* supplémentaire de 0,9 point par rapport au PPFP. Si la totalité de ce surplus est affectée à l'amélioration du solde public, celui-ci sera nettement positif en 2003 (0,8 % du PIB). Si au contraire l'objectif du gouvernement reste d'atteindre l'équilibre budgétaire en 2003, il disposera d'une marge de baisse d'impôt de 0,6 point par an (55 milliards de francs). Le taux de prélèvement obligatoire pourrait alors revenir de 45,7 % en 1999 à 42,9 % en 2003.

2. Scénarios de finances publiques

	2000	2001	2002	2003
Scénario du gouvernement*				
Croissance (en %)	3,6	3,0	3,0	3,0
Baisses d'impôts (en points de PIB)	-1,0	-0,4	-0,3	-0,4
Solde public (en points de PIB)	-1,5	-1,1	-0,6	-0,1
Scénarios alternatifs				
Croissance (en %)	4,0	3,5	3,5	3,5
1). <i>Le surplus est affecté à la réduction du déficit</i>				
Baisses d'impôts (en points de PIB)	-1,0	-0,4	-0,3	-0,4
Solde public (en points de PIB)	-1,3	-0,6	0,1	0,8
2) <i>Solde nul en 2003</i>				
Baisses d'impôts (en points de PIB)	-1,0	-0,6	-0,6	-0,6
Solde public (en points de PIB)	-1,3	-0,8	-0,4	0,0

* PFP modifié (croissance plus haute de 0,4 point en 2000).

Sources : PFP, calculs des auteurs.

Faut-il réduire le taux de prélèvement obligatoire ?

Est-il souhaitable de réduire fortement le taux de prélèvement obligatoire ? Certes le taux français s'est sensiblement accru au cours des années récentes et est l'un des plus élevés d'Europe. Mais ce constat ne saurait, en soi, justifier la nécessité d'une baisse. La vraie question est celle de la quantité et de la qualité des services publics et du niveau de redistribution obtenu. Le taux de prélèvement obligatoire reflète surtout un choix de société : le degré de socialisation des dépenses et des revenus. En France, les dépenses publiques d'éducation représentent 6 % du PIB, celles de santé 10,8 %, les autres prestations sociales (famille, retraite, chômage, logement) 20,1 %. Une baisse du taux de prélèvement obligatoire pourrait donc être obtenue par la diminution des dépenses de transfert (prestations familiales, allocation logement, RMI, prestations chômage), par le recours progressif aux assurances privées pour la santé et la retraite, par la mise à la charge des familles d'une partie des dépenses d'éducation. Est-ce souhaitable ?

Les incitations que font peser les prélèvements obligatoires sur les comportements économiques des différentes catégories de contribuables ne sont pas résumées par le taux de pression fiscale globale. Il n'y a guère de preuves empiriques que les taux de prélèvement actuel en France découragerait l'activité ou l'épargne de la grande masse des ménages. Certes quelques exemples de départ en exil de contribuables fortunés ont été montés en épingle dans les médias, mais ils restent marginaux. En matière d'exil fiscal, c'est le taux moyen net d'imposition des revenus qui importe ; celui-ci n'est, en France, vraiment supérieur à ceux de nos voisins européens que pour une faible couche de ménages de revenus très élevés. Pour ceux-ci, l'exil fiscal a toujours été une possibilité ; l'abaissement de quelques points du taux marginal le plus élevé du barème, pour symbolique qu'il soit, ne changerait pas grand chose. Par ailleurs, les risques de concurrence fiscale ne doivent pas être sous-estimés pour les placements financiers et les bénéficiaires des sociétés, mais, dans ces deux domaines, la France doit avant tout se battre pour faire aboutir un accord d'harmonisation fiscale à l'échelle européenne.

Compte tenu des réformes déjà effectuées quant à la fiscalité pesant sur les entreprises, les marges de manœuvres prévisibles devraient être l'occasion de réexaminer l'ensemble des prélèvements directs sur les revenus des ménages, de planifier une réforme sur plusieurs années et de la réaliser sans

léser trop fortement aucune catégorie. Le dispositif français de prélèvement obligatoire et de protection sociale est sans doute trop compliqué, de sorte que certaines réformes de simplification et de mise en cohérence seraient nécessaires. Fondamentalement, toutefois, le gouvernement et la société française ont le choix entre deux stratégies. La première consisterait à diminuer les prélèvements directs sur les plus hauts revenus (baisse du taux marginal supérieur de l'impôt sur le revenu, plafonnement de l'ISF, régime de faveur pour les *stock-options*) afin de réduire les incitations à l'exil fiscal. La mondialisation obligerait en somme à accepter un certain creusement des inégalités. La seconde consisterait à améliorer la situation des exclus et surtout des salariés les moins bien payés, dont le revenu n'est guère actuellement supérieur à celui des Rmistes et dont le travail n'apparaît donc que très peu rémunéré. Il faudrait pour cela créer une allocation spécifique qui prolongerait le RMI pour les salariés du bas de l'échelle. Aussi, faudrait-il renoncer à l'objectif de réduction du taux de prélèvement obligatoire.

Quels impôts réduire ?

La hausse de 10 points du taux de prélèvement obligatoire entre 1970 et 1998 (tableau 3) correspond pour 2,5 points à une hausse de la fiscalité locale (impôts locaux ou transfert aux collectivités locales d'impôts nationaux) : or, celle-ci est souvent assise sur des bases contestables. Elle provient pour près de 8 points de la hausse des prélèvements sociaux (y compris CSG), soit 2 points de cotisations entreprises et 6 points de cotisations ménages.

3. Les prélèvements obligatoires en % du PIB

	1970	1998
TVA	8,6	7,5
TIPP	1,4	1,8
IR	3,3	3,3
IS	2,1	2,1
Autres impôts nationaux	3,0	3,0
Taxe professionnelle	0,9	1,6
Taxe foncière	0,5	1,1
Taxe d'habitation	0,4	0,7
Autres taxes locales	1,6	2,3
CSG-CRDS	0,0	4,2
Cotisations ménages	3,4	5,0
Cotisations employeurs	9,3	11,1
Autres	0,4	0,9
Total	35,1	44,9

Source : MEFI.

Les réductions de cotisations employeurs accordées à l'occasion du passage aux 35 heures auraient un coût *ex ante* de 65 milliards pour l'État. Toutefois, elles devraient induire des recettes de l'ordre de 35 milliards pour les organismes de protection sociale (baisse des indemnités chômage et hausse des cotisations). Le reste devrait être financé par la Taxe générale sur les activités polluantes pour 12,5 milliards et la Contribution sociale sur les bénéficiaires (CSB, surtaxe de l'IS qui devrait passer de 3,3 % en 2000 à 10 % à terme, soit 12,5 milliards également). La stratégie de baisse des cotisations employeurs sur les bas salaires a maintenant été poussée à son extrême, même si on peut regretter qu'il n'y ait pas eu de *grande réforme* des cotisations employeurs, famille et maladie, qui, finançant des prestations universelles, n'ont aucune raison d'être assises sur les salaires. Les bonnes rentrées

fiscales pourraient permettre de ne pas augmenter la CSB, et peut-être même de la supprimer.

Une partie notable de l'amélioration des finances publiques sera concentrée au niveau des organismes de protection sociale, compte tenu de la hausse de l'emploi, de la décrue du chômage et des modalités du financement du passage aux 35 heures. Deux évolutions sont donc possibles. Dans la première, les cotisations des employeurs et des salariés, seraient progressivement réduites (de 0,8 point par an, au total), utilisant ainsi totalement les marges de baisse des prélèvements. L'État utiliserait ses rentrées fiscales supplémentaires pour réduire son déficit : la question de la réforme fiscale ne se poserait plus. Cette évolution aurait l'avantage de soutenir le revenu des salariés et de réduire le coût salarial. Elle pourrait s'imposer compte tenu de l'autonomie des partenaires sociaux : les accords signés le 14 juin par le Medef et certaines organisations syndicales prévoient une baisse des cotisations à l'Unedic de 1,5 point en 3 ans. Dans la seconde, le surplus de cotisations serait accumulé dans le fond de réserves pour les retraites ; c'est l'État qui réduirait ses impôts. On éviterait ainsi de réduire aujourd'hui les cotisations, pour les augmenter demain quand le poids des retraites augmentera.

En 1995, en période de difficulté financière, le taux normal de la TVA avait été augmenté de 18,6 à 20,6 %. Le gouvernement a choisi de l'abaisser d'un point dans le collectif (pour un coût budgétaire de 30 milliards en année pleine). La France a malheureusement renoncé à la surtaxation des produits de luxe qui introduisait une faible progressivité de la TVA. Diminuer spécifiquement le taux de TVA portant sur tel ou tel produit pour des raisons sociales, culturelles ou économiques est une voie dangereuse qui induit des demandes perpétuelles de traitement différencié. La TIPP est souvent considérée comme un impôt dégressif, dans la mesure où les pauvres en payeraient proportionnellement plus que les riches. Mais sa baisse irait à l'encontre des préoccupations écologiques et des soucis d'équilibre extérieur, et serait relativement peu favorable à l'emploi. Ces deux impôts ont les avantages et les inconvénients des impôts qui frappent les dépenses plutôt que les revenus : ils touchent ceux qui réussissent à échapper à l'impôt sur le revenu par la fraude ou l'évasion fiscale ; ils peuvent apparaître dégressifs par rapport au revenu (puisque le taux d'épargne est une fonction croissante du revenu), mais ils frappent les sommes épargnées au moment où elles seront dépensées. Certains ont suggéré des mesures de simplification de la fiscalité, passant par la suppression franche d'un impôt : vignette-auto (10 milliards sur les ménages, 8 milliards sur les entreprises) ou redevance télévision (13 milliards). Mais ces impôts sont relativement bien acceptés, dans la mesure où ils ont une contrepartie en termes de services publics. Aussi, est-ce la taxation directe des ménages que le gouvernement envisage de réduire.

Taxe d'habitation : une première réforme

Le gouvernement a commencé par la taxe d'habitation. En 1998, celle-ci représentait 1,2 % du revenu des ménages. C'est un impôt proportionnel à la valeur locative du logement, avec cependant des abattements (pour charges de famille) et des dégrèvements (pour les bas revenus). Comme la valeur locative du logement augmente moins vite que le revenu, cet impôt apparaît légèrement dégressif. D'assiette frustrante, il ne devrait jouer qu'un rôle mineur. Or il est passé de 14 % de l'IRPP en 1985 à 21 % en 1998.

Jusqu'à présent, la taxe d'habitation comportait un système de dégrèvements à la fois compliqué (quatre dispositifs étaient empilés) et mal conçu. Les effets de seuil étaient importants : pour un franc de plus gagné, la taxe d'habitation pouvait passer de 1 541 à 2 189 francs. A revenu égal, les Rmistes ne payaient pas de taxe d'habitation alors qu'un salarié gagnant un ½ SMIC payait 1 541 francs. Dorénavant, le dégrèvement ne dépend que du revenu. La taxe d'habitation est plafonnée à 4,3 % du revenu imposable, diminué d'un abattement de 22 500 francs pour la première part de quotient familial, majoré de 6 500 francs par demi-part supplémentaire. Pour faire simple, la majoration est de 11 500 francs par demi-part supplémentaire à partir de la cinquième. Les ménages de revenu inférieur à l'abattement sont exonérés. Les personnes dont le revenu dépasse 103 710 francs (plus 24 230 francs pour la première demi-part supplémentaire et 19 070 francs pour les demi-parts suivantes) ne bénéficient pas de dégrèvement. On remarque avec étonnement qu'une famille avec 2 enfants représente 3 parts fiscales pour l'impôt sur le revenu, 2,16 pour la limite inférieure de l'exonération de la taxe d'habitation et 1,88 pour sa limite supérieure. La réforme du dégrèvement va néanmoins dans le sens d'une simplification, d'une suppression d'effet de seuil et d'une plus grande justice fiscale. Cependant, elle aboutit à un système batarde puisque, selon son niveau, le revenu est pris en compte ou non dans le calcul d'un impôt dont la base est la valeur locative et dont le taux est local. La réforme s'accompagne de la suppression de la part régionale de la taxe, pour un coût estimé à 5,8 milliards.

La complexité et les injustices de la fiscalité locale auraient été mieux combattues par des réformes telles que celle votée en 1990, mais jamais appliquée, instituant un impôt départemental sur le revenu, ou celle, décidée en 1991 mais jamais entrée en vigueur, de révision des valeurs locatives sur lesquelles sont fondées la taxe d'habitation et la taxe foncière. L'extension des dégrèvements permet d'estomper quelque peu l'effet de la vétusté des valeurs locatives, mais elle peut aussi servir de prétexte pour retarder leur mise à jour.

La tendance des dernières années a été de réduire les impôts locaux, l'État compensant les pertes de recettes des collectivités locales. Elle se poursuit aujourd'hui avec la réduction, étalée sur plusieurs années, de la taxe professionnelle et la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation. La crainte est de voir l'État s'immiscer davantage dans les choix des collectivités locales d'une part, et ne pas tenir ses promesses de compensation financière d'autre part. Toutefois la décentralisation, c'est-à-dire l'augmentation des décisions de dépenses publiques prises par les collectivités locales, risque de se traduire par une diminution du rôle redistributif des finances publiques, si les ressources de chaque collectivité reposent essentiellement sur les impôts locaux. Les collectivités pauvres doivent faire payer des impôts élevés ou réduire leurs dépenses alors que ce sont elles qui ont les plus grands besoins (en dépenses d'action sociale en particulier). L'installation de populations pauvres déséquilibre les finances des collectivités concernées et pèse sur le niveau de vie de leurs concitoyens. L'esprit des lois de décentralisation exige que l'autonomie financière des collectivités territoriales soit préservée ; mais celle-ci serait aussi grande si elles bénéficiaient de dotations garanties, assises sur des critères tenant compte des besoins spécifiques de leur population, tout en décidant librement de leurs dépenses. Il faut donc réduire le poids de la taxe d'habitation et financer les

collectivités locales par la redistribution d'une ressource nationale, comme des points additionnels à l'impôt sur le revenu ou à la TVA.

Faut-il diminuer l'impôt sur le revenu ?

Certains reprochent à la fiscalité française de trop peser sur les plus riches. Les taux marginaux dans le haut de l'échelle des revenus seraient à ce point excessifs que les plus productifs seraient démotivés ou quitteraient la France, comme le prouve l'exemple de tel acteur ou sportif. Cependant, deux études récentes relativisent ce problème. Selon Piketty⁽¹⁾, les taux d'imposition marginaux les plus élevés ne paraissent pas avoir d'influence sur l'activité et les revenus avant impôt des contribuables concernés. Aussi leur baisse réduirait-elle le rendement de l'impôt sans effet économique favorable. D'après une étude récente du Ministère des finances, le départ à l'étranger de contribuables dans les tranches de revenu et de patrimoine les plus élevées aurait été de l'ordre de 0,2 % par an des redevables de l'ISF au cours des années 1997 et 1998, soit environ 350 contribuables. Il en résulterait une perte en capital pour la France de 13 milliards de francs et une perte en impôt de 140 millions de francs (soit limitée à 1,3 % du rendement de l'ISF). Il s'agit de détenteurs d'un patrimoine très important, soit à la suite d'un héritage, soit à l'issue d'une période de valorisation (comme un chef d'entreprise ayant pris sa retraite). Ces départs ne seraient pas tant causés par l'impôt sur le revenu que par celui sur la fortune.

L'IR est le seul impôt progressif du système fiscal français. Étant basé sur un bilan complet de la situation du ménage contribuable, il est nécessairement compliqué : il faut prendre en compte la composition du ménage et les charges qu'il supporte. Plusieurs dispositifs d'incitation fiscale induisant une réduction de l'impôt ont été supprimés ou réduits dans la période récente, mais les revenus du capital continuent à jouir d'un statut privilégié.

L'allègement de l'impôt sur le revenu est forcément anti-redistributif, puisque la moitié des ménages, ceux qui ont les revenus les plus faibles, n'en payent pas et donc ne peuvent bénéficier de sa baisse. D'ailleurs, dans le projet Juppé de 1996 de baisse de l'IR, le gain à terme représentait 4 % du revenu pour les célibataires gagnant de 6 000 à 30 000 francs par mois ; 6 % pour ceux qui gagnaient 50 000 francs ; 11 % pour ceux qui gagnaient 100 000 francs. La réduction proportionnelle de l'ensemble des taux induit un gain fiscal proportionnel à l'impôt payé, donc favorable aux plus riches. Il en va de même pour le déplacement vers le haut des tranches du barème.

La baisse du taux d'imposition des tranches les plus basses (les taux de 10,5 et de 23 diminuent de 1 point), figurant dans le collectif du printemps 2000, est la réforme la moins mauvaise, même si elle reste favorable aux revenus élevés. Considérons le cas des familles avec deux enfants ; leur gain est nul pour les non-imposables (jusqu'à un salaire mensuel de 11 170 francs) : il est de l'ordre de 400 à 500 francs jusqu'à un salaire de 13 900 francs ; puis il monte jusqu'à 1 938 francs pour ceux dont le revenu dépasse 31 350 francs par mois.

Faut-il, comme on l'envisage actuellement, refondre le barème de l'impôt en supprimant l'abattement de 20 % dont

bénéficient les salariés et les retraités, pour compenser leur moindre possibilité de fraude fiscale ? Au taux marginal théorique de 54 %, un salarié ne supporte en fait qu'un taux marginal effectif de 38,9 %, compte tenu des abattements de 10 et 20 %. L'abattement de 10 % pour frais professionnels ne peut guère être remis en cause, sans entraîner un développement des déclarations de frais réels. Si l'abattement de 20 % était supprimé et les taux ajustés en conséquence (celui de 33 % passerait à 24,4 %, celui de 54 à 43,2 %), la plupart des salariés et des retraités payeraient le même impôt qu'actuellement. Cette mesure aurait surtout un effet psychologique en permettant d'afficher un taux marginal d'imposition plus faible. Toutefois, elle induirait une baisse de l'imposition des salariés qui dépassent le plafond de l'abattement de 20 % (ceux dont le salaire imposable est supérieur à 790 000, soit 65 800 francs par mois) et des titulaires des revenus non-salariaux (notamment les revenus des entrepreneurs individuels, les revenus fonciers et les dividendes).

Ceci pose deux questions. La discrimination qui frappe actuellement les revenus non-salariaux est-elle justifiée ? D'un côté, la fraude sur ces revenus est importante (de l'ordre de 25 à 33 % selon le Conseil des impôts) ; de l'autre, il est choquant d'infliger une sorte d'amende collective, que l'on peut percevoir aussi comme un droit à tricher. Aussi la réforme devrait-elle être accompagnée d'une intensification de la lutte contre la fraude fiscale et d'un durcissement des sanctions. Pour que le nouveau mode de calcul ne diminue pas trop la taxation de plus hauts revenus, le gouvernement pourrait ajouter une nouvelle tranche (de 48 % par exemple) pour la part des revenus supérieurs à 790 000 F. Ceci atténuerait l'aspect antiredistributif de la mesure, mais aussi son impact.

Le barème est actuellement indexé sur les prix. Ceci permet une lente montée en puissance, relativement indolore, de l'impôt sur le revenu au fur et à mesure que le pouvoir d'achat des ménages augmente. Faut-il s'en inquiéter ? Ou faut-il se réjouir de voir ainsi augmenter le poids de l'impôt le plus redistributif ?

Épargne salariale : un projet dangereux...

Le projet de réforme de l'épargne salariale proposé le 10 mai par le gouvernement pose la question du statut fiscal des fonds investis. Dans l'état actuel du projet, les salariés pourraient cotiser à un « plan partenarial d'épargne salariale » (PPES), d'une durée de 10 ans. Ce plan ferait l'objet d'un abondement de la part des entreprises. Les plus-values bénéficieraient d'une exonération fiscale. Les sommes versées par les salariés ont déjà subi les cotisations sociales et l'impôt sur le revenu. L'avantage fiscal dont elles bénéficieraient serait le même que celui des PEA, avec une durée d'immobilisation plus longue. Le produit n'est donc pas *a priori* intéressant. Par contre, l'abondement des entreprises ne serait ni soumis à cotisations sociales, ni imposé à l'impôt sur le revenu ; il ne supporterait que la CSG-CRDS. L'exonération des charges sociales, salariés ou employeurs, n'est pas acceptable ; ces fonds échapperaient totalement à la charge des prestations de solidarité ; ils se développeraient au détriment des ressources des caisses de retraites par répartition et de l'Unedic. Ceci obligerait à augmenter les taux de cotisations sur les salaires. Sur 100 francs déposés par une entreprise dans un PPES, 67 seraient payés par l'évasion fiscale, donc seraient à la charge de l'État ou des organismes de protection sociale. De même, à la sortie, les fonds ne seraient pas imposables, ce qui est un

(1) TH. PIKETTY (1999) : « Les hauts revenus face aux modifications des taux marginaux de l'impôt sur le revenu en France, 1970-1996 », *Economie et Prévision*, n°138-139.

privilège injustifiable par rapport à des formules d'épargne retraite comme la Préfon, le CREF ou la loi Madelin. Une telle législation assurerait une rentabilité artificielle au PPES, qui inciterait les partenaires sociaux à en faire un véhicule d'épargne-retraite.

La seule formule équitable consiste à soumettre l'abondement patronal à toutes les cotisations sociales et à la CSG et à imposer à la sortie les fonds à l'IR et à la CSG. Elle présente deux défauts : il est difficile d'imposer à l'impôt sur le revenu une sortie en capital ; elle fait perdre une grande part de son intérêt au dispositif.

Placement et fiscalité

Supposons qu'un salarié, soumis actuellement à un taux d'imposition de 40 %, souhaite épargner pour dans 15 ans, période où il sera en retraite et soumis à un taux d'imposition de 30 %. Les revenus financiers sont soumis à un prélèvement libératoire de 15 %. Tous les revenus payent une CSG au taux de 10 %. Le taux d'intérêt de son placement est de 4 %. Un placement sans avantage fiscal a une rentabilité après impôt de 3,2 % (tableau, cas 1). Un placement, type PEA, qui ne supporte que la CSG a une rentabilité de 3,7 %. Un placement de type Préfon, avec exonération de l'impôt sur le revenu des sommes épargnées et imposition à la sortie à l'impôt sur le revenu, a une rentabilité de 4,2 % (tableau, cas 2). Par contre, dans la législation actuelle du PEE, les sommes versées par l'employeur ne seront pas soumises à cotisations. L'employeur et le salarié ont intérêt à convenir d'une baisse de salaire (ou d'une non-augmentation) en échange d'une augmentation de la contribution des employeurs aux fonds. A coût nul pour l'entreprise, la perte de revenu pour le salarié est de 0,46 à l'année 0, mais son surplus de revenu 15 ans après est de 1,66. La rentabilité de l'opération est alors de 10,9 % (tableau, cas 3). En effet, elle permet d'échapper aux cotisations sociales et à l'impôt sur le revenu. Si l'opération est rentable au niveau individuel, elle ne l'est pas au niveau collectif puisqu'elle prive la Sécurité sociale et l'État de ressources. Il s'agit d'une évasion fiscale qui donne des avantages injustifiés aux PPES.

Trois formes de placement

	Normal année 0	Sortie année 15	Exoné- ration à l'entrée année 0	Sortie année 15	PEE année 0	Sortie année 15
Coût salarial						
Placement/capital	1,0	1,80	1,0	1,80	1,26	2,27
CSG					0,14	
Cotisations employeurs					-0,4	
Salaire/revenu					-1,0	
Cotisations salariés			-1,0		-0,1	
CSG		0,08		0,18	-0,1	0,10
Revenu net					-0,8	
Impôt sur le revenu		0,12	-0,4	0,51	-0,34	
Revenu disponible	-1,0	1,6	-0,6	1,11	-0,46	2,17
Rentabilité du placement		3,2 %		4,2 %		10,9 %

Source : Calculs des auteurs.

Faut-il réformer l'ISF ?

L'ISF est dû par les personnes physiques dont le patrimoine net excède, au 1^{er} janvier de chaque année, un certain montant (actuellement 4,7 millions de francs). L'ISF complète le caractère progressif de l'IRPP. En taxant le capital, il permet d'avoir une appréciation plus large du niveau de vie effectif tenant compte des plus-values latentes et du loyer implicite que procure une résidence, que l'impôt sur le revenu ne taxe pas.

Comme l'addition de l'IR et de l'ISF peut excéder le revenu imposable, un plafonnement de leur cumul à 85 % du revenu imposable avait été introduit. Cependant, la loi de finances de 1996 a plafonné le plafonnement pour les contribuables dont le patrimoine excède la limite supérieure de la troisième tranche du tarif (soit 15,2 millions de francs) : la réduction d'impôt ne peut être supérieure à 50 % de l'ISF initialement dû. Le fait que l'impôt puisse désormais dépasser le revenu est souvent cité comme exemple de spoliation manifeste, qui justifierait le développement récent de l'exil fiscal. En fait, les choses ne sont pas si simples.

Considérons un célibataire propriétaire de plusieurs résidences et d'un patrimoine financier. Ses résidences lui fournissent un loyer implicite, qui n'est pas soumis à l'impôt sur le revenu. Pendant l'année 1999, le patrimoine financier a été placé soit en obligations (profil 1) soit en actions (profil 2). Les actions procurent de très faibles dividendes tout en offrant de fortes plus-values (17,6 % dans notre exemple). Dans les deux cas, le capital au 31 décembre 1999 est de 20 millions de francs. Le portefeuille 1 rapporte un revenu imposable de 1,2 million de francs ; le total de l'impôt payé est de 40,6 % du revenu. Le portefeuille 2 rapporte un revenu imposable de 170 000 francs ; compte tenu de la faiblesse du revenu imposable (puisque ni loyer fictif, ni plus-values ne sont pris en compte) ; l'impôt exigé représente 1,42 fois celui-ci, ce qui ouvre droit à un plafonnement plafonné ; finalement, l'impôt représente 87 % du revenu imposable, mais 5 % du revenu réel. Le portefeuille 2 a un revenu qui vaut 2,7 fois celui du portefeuille 1, mais ne paye que 30 % des impôts de celui-ci. De façon générale, le plafonnement n'est pas une bonne mesure puisqu'il ne bénéficie qu'à des personnes qui ont un patrimoine important et peu de revenu, donc qui payent déjà peu d'impôt sur le revenu.

4. L'ISF selon la structure du portefeuille

En francs

	1. Placement obligataire	2. Placement en actions
Actif net au 31/12/99		
Résidences	6 000 000	6 000 000
Titres financiers	20 000 000	20 000 000
Total	26 000 000	26 000 000
Revenu imposable ¹	1 200 000	170 000
Revenu économique ²	1 200 000	3 215 000
Prélèvements sociaux	120 000	17 000
IR	180 000	36 774
ISF théorique	187 545	187 545
Total	487 545	241 319
(IR+ISF)/revenu imposable	40,6 %	142 %
ISF Plafonné à 85 %		90 726
ISF Plafond plafonné		93 773
Total après plafonnement	487 545	147 547
(IR+ISF)/revenu imposable	40,6 %	86,7 %
Impôts/revenu économique	40,6 %	4,7 %

1. 1 200 KF de revenu pour le premier profil correspond à une rémunération moyenne des obligations de 6 % tandis que 170 KF de revenu pour le second profil correspond à un rapport dividende/cours de 1 %.

2. Le revenu économique incorpore le revenu effectif (dividendes ou intérêts), les plus-values réelles ainsi que l'équivalent-loyer de ces résidences.

Source : Calculs des auteurs.

Le SMIC, le RMI et le maillon manquant

Une des questions les plus délicates de la structure de notre système fiscal-social concerne le traitement des plus bas salaires. Comment à la fois assurer un niveau de vie minimal aux travailleurs sans emploi et aux travailleurs du bas de l'échelle, sans détruire toute récompense du travail et sans augmenter le coût du travail non qualifié ?

Certains économistes considèrent que la faiblesse de l'écart entre RMI et bas salaires engendre une « trappe à inactivité », beaucoup de Rmistes préférant toucher leur allocation que rechercher un travail. La suppression du RMI ou, dans une version plus douce, la création d'un impôt négatif, c'est-à-dire d'une allocation décroissante avec le revenu, permettrait d'augmenter fortement l'incitation au travail et de réduire le chômage. Un tel lien de cause à effet est discutable. Le RMI n'existait pas dans les années 70 et 80 : cela n'a pas empêché le taux de chômage de monter jusqu'à 10,5 % en 1987. Le succès des emplois payés au SMIC à temps partiel (vendeuses, caissières...) montre que le problème se situe du côté de l'offre d'emplois et non de la demande. Les travailleurs non qualifiés au chômage sont massivement des personnes qui cherchent un emploi sans en trouver, et non des personnes qui ont choisi de vivre des allocations chômage ou du RMI. Les travailleurs préfèrent un emploi mal payé, qui leur donne un statut social et des droits à retraite, qui leur permette de s'insérer et de progresser, au maintien dans une situation d'assistance. Il y a certes des exceptions, mais en période de chômage de masse, celles-ci ne jouent pas sur la quantité de travail. Le problème de la demande de travail découragée ne se pose qu'en situation de plein-emploi. Dans la période de croissance de l'offre de travail que la France connaît actuellement, les éventuels problèmes de pénurie de main-d'œuvre ne se posent que pour des certains types de salariés très qualifiés, et non pour les salariés au niveau du SMIC. L'important aujourd'hui est donc d'inciter les entreprises à offrir des emplois non-qualifiés, quitte à changer de politique si demain il apparaissait que sur ce secteur du marché du travail, il y avait plus d'offre que de demande.

Cependant, si le système actuel n'est pas responsable du chômage, il induit des situations difficilement justifiables où travailler ne rapporte rien. Il n'est pourtant pas aisé de définir les réformes nécessaires. Trois points compliquent la question. D'une part, notre système est l'addition d'un grand nombre de dispositions hétéroclites obéissant chacune à une logique propre. Par exemple, les allocations familiales favorisent les familles avec trois enfants ou plus et n'aident pas les familles avec un enfant : cette logique ne se retrouve pas dans le RMI. Les évaluations implicites des besoins des familles selon leur composition ne sont pas les mêmes dans le RMI, les allocations familiales, les allocations logement et la fiscalité. Aménager le passage RMI-SMIC oblige à repenser l'ensemble du dispositif. D'autre part, les individus peuvent vivre seuls ou en couple, avoir ou non des enfants. Comment rendre compatible le traitement fiscal-social de ces diverses situations tant du point de vue de l'équité que de la rémunération du travail ? Enfin, se pose la question du revenu minimum d'activité : jadis, celui-ci était le SMIC, dont le montant devait couvrir les besoins du travailleur et de sa famille. De plus en plus, la croissance de la précarité, la tendance des entreprises, aidées naguère par des incitations fiscales, à développer des emplois à temps partiel ont fait que le SMIC à mi-temps devient une nouvelle référence. Faut-il s'y résigner ?

La situation actuelle

Aujourd'hui, un célibataire n'a pas d'intérêt financier à avoir un emploi à mi-temps au SMIC (tableau 5 et 6). Par contre, le SMIC à plein temps lui rapporte 1 692 francs de plus que le RMI. Dans un couple où les deux partenaires sont sans emploi, il n'est guère intéressant que l'un trouve un emploi au SMIC : le gain est de 950 francs sans enfant, 750 francs avec deux enfants (tableau 7). Par contre, si l'un des membres du couple travaille déjà à temps plein, son partenaire a toujours intérêt à travailler, même pour un ½ SMIC. Au total, le système français est relativement généreux pour les Rmistes (compte tenu des allocations logement), mais du coup il ne récompense guère un emploi à mi-temps, et même un emploi à temps plein au SMIC dans le cas des couples.

Un mécanisme d'« intéressement » a été déjà mis en place. Lorsqu'un Rmiste reprend une activité, ses revenus d'activité ne sont pris en compte que pour moitié dans le calcul du RMI, pendant une période de 12 mois. Ceci lui permet de continuer à bénéficier de l'exonération de la taxe d'habitation et à toucher l'allocation logement au taux maximal. L'intéressement bénéficie aux célibataires qui reprennent un travail à temps partiel (jusqu'à 60 % du SMIC pour un travail à temps partiel) et aux couples, dont l'un des membres reprend un travail même à temps plein (jusqu'à 1,4 SMIC pour un couple avec 2 enfants). Ce mécanisme rend rentable la reprise d'un travail à ½ SMIC pour tous les salariés : le gain est toujours de 1 359 francs, soit ¼ de SMIC (tableau 5). Il constitue donc un complément utile du système. Il présente cependant quatre défauts. Il disparaît au bout de 12 mois ; ce qui pose problème si le travailleur n'a pas trouvé un emploi mieux rémunéré durant cette période : ainsi, le revenu d'un célibataire sans enfant passe de 5 059 francs par mois à 3 705 francs, ce qui lui redonne droit au RMI. Le passage d'un ½ SMIC à un SMIC est moins rentable : pour un célibataire sans enfant, il ne rapporte, à court terme, que 300 francs par mois. L'intéressement ne s'applique pas à tous, mais uniquement aux personnes qui sont passées par un RMI. Enfin, il ne s'applique pas aux personnes entrées au RMI en travaillant déjà, par exemple à mi-temps⁽²⁾. Le système doit donc être amélioré⁽³⁾. Deux types de réformes sont envisageables.

Diminuer les prélèvements sur les bas salaires ?

Pour élargir l'écart entre le RMI et le SMIC, sans diminuer le pouvoir d'achat du premier et sans augmenter le coût salarial du second, on pourrait augmenter le SMIC net en diminuant certains prélèvements sociaux et en supprimant certains

(2) Considérons une famille avec 2 enfants. L'un des parents travaille pour ½ SMIC : la famille a droit au RMI : ses ressources sont alors de 6 981 francs ; le travail n'augmente pas directement le revenu. Le salarié quitte son travail : son revenu ne varie pas ; il en reprend un autre identique trois mois après : en raison de l'intéressement, le revenu de la famille est de 8 340 francs. Après un an, l'intéressement disparaît, le revenu de la famille tombe à 5 465 francs. Elle repasse donc au RMI. Et ainsi de suite...

(3) Le récent rapport du Plan : BELORGEY J.M et A. FOUQUET (2000) : *Minima sociaux, revenus d'activité, précarité*, propose que l'intéressement soit attribué pour 5 ans. Ceci accentuerait certains des défauts du système actuel, en particulier la disparité entre ceux qui ont obtenu leur emploi en étant au RMI et les autres. Trois mois au RMI donnant droit à 5 ans d'intéressement, les salariés en situation de précarité auraient intérêt à y revenir périodiquement.

mécanismes pervers. La réforme de la taxe d'habitation décidée début 2000 va dans ce sens puisqu'elle supprime le traitement différencié du RMI et du salaire et supprime tout effet de seuil. De même, la réforme de l'allocation logement annoncée juin 2000 augmente les allocations aux plus bas salaires (qui, à revenu égal, sont actuellement défavorisés par rapport aux Rmistes). Le gain total serait de l'ordre de 400 francs par mois pour un célibataire ou une famille au ½ SMIC ; de 500 francs pour un célibataire ou une famille au SMIC. Ce n'est pas négligeable, mais cela reste trop faible pour rendre rentables les emplois au ½ SMIC.

Certains proposent d'aller plus loin en introduisant une franchise sur la CSG-CRDS. La CSG-CRDS est maintenant un impôt proportionnel qui pèse sur l'ensemble des revenus des ménages au taux de 7,5 + 0,5 %. Le système français se caractérise par un partage des rôles original entre un premier impôt sur le revenu fortement progressif, qui rapporte relativement peu, et un deuxième proportionnel et de fort rapport. Pour rendre le système plus progressif et favoriser la reprise d'activité, on pourrait par exemple exonérer les premiers 3 440 francs de salaire (la moitié du SMIC). Le gain serait alors de 260 francs par mois par salarié pour un coût d'environ 60 milliards. Ceci fournirait un surcroît de pouvoir d'achat à tous les salariés, mais au prix d'un changement profond de logique de la CSG, d'une complication du système pour un prélèvement progressif imparfait (car ne tenant compte ni de la situation familiale, ni des autres revenus), et pour un gain relativement faible au niveau des très bas salaires.

De même, certains ont proposé d'exonérer les bas salaires des cotisations salariés à la Sécurité sociale. Le gain potentiel est de 500 francs au niveau du SMIC, de 250 francs au niveau du ½ SMIC. Là aussi, un système de franchise serait coûteux ; un système dégressif (le taux de cotisation serait nul jusqu'au SMIC puis augmenterait jusqu'à 1,3 fois le SMIC) compliqué à mettre en œuvre. Le gain serait insuffisant au niveau du ½ SMIC.

Un projet d'Allocation compensatrice de revenu (ACR)

Roger Godino⁽⁴⁾ (1999) a proposé l'extension de l'intéressement par la création d'une allocation compensatrice de revenu (ACR) qui diminuerait de façon linéaire avec le salaire gagné. Nous inspirant de ce projet, nous analyserons ici concrètement comment une ACR pourrait fonctionner. Nous proposons qu'elle englobe l'allocation logement : en effet, celle-ci est déjà une allocation progressive qui ferait double emploi avec l'ACR, qui a le défaut d'être trop complexe et pratiquement impossible à calculer par son bénéficiaire. L'ACR serait un impôt négatif versé sur une base mensuelle. Elle serait calculée selon la règle $ACR = RMI - x \cdot W$, où RMI représente le montant du RMI, compte tenu de la configuration familiale, et W le salaire. Nous avons retenu une valeur de x de 0,5 ce qui implique que la moitié du salaire est conservée par le travailleur. Une valeur plus forte rendrait le taux de prélèvement marginal sur le salaire trop important ; une valeur

plus faible rendrait la mesure trop coûteuse.

Le nouveau RMI conserverait le pouvoir d'achat actuel du Rmiste célibataire sans enfant, après intégration des allocations logement. Il assurerait le même niveau de vie par unité de consommation aux familles qu'aux célibataires⁽⁵⁾. Enfin, les prestations familiales ne seraient pas modifiées. Actuellement, un couple de Rmistes a un supplément de prestations de 1 531 francs par mois s'il a 2 enfants (par rapport à un couple sans enfant) ; un couple de salariés a un supplément de prestations de 687 francs. Avec l'ACR, un couple de Rmistes et un couple de salariés à bas revenus bénéficieraient tous deux de 2 600 francs. La réforme rend inutile de créer un complément d'allocation familiale pour les familles de bas revenus à 1 ou 2 enfants, comme il est parfois proposé.

5. Variation du revenu induite par l'obtention d'un emploi

En francs, par mois	Au ½ SMIC	Au SMIC
Sans intéressement		
Célibataire 0 enfant	- 135	1 692
Couple 2 enfants conjoint inactif	- 1 516	761
Couple 2 enfants conjoint SMIC	2 097	4 093
Avec intéressement		
Célibataire 0 enfant	1 359	1 614*
Couple 2 enfants conjoint inactif	1 359	2 718
Avec l'ACR proposée		
Célibataire 0 enfant	1 354	2 589
Couple 2 enfants conjoint inactif	1 359	2 718
Couple 2 enfants conjoint SMIC	1 274	2 546

* Ne bénéficie pas de l'intéressement.

Source : Calculs des auteurs.

6. Célibataire sans enfant, situation début 2000

En francs, par mois	RMI	½ SMIC	SMIC
RMI/salaires	2 552 - 306	2 718	5 436
Allocation logement*	1 459	980	314
Taxe d'habitation	0	- 128	- 244
Impôt sur le revenu	0	0	- 109
Total	3 705	3 570	5 397

* Le loyer est supposé égal au loyer-plafond zone II.

Source : Calculs des auteurs.

6 bis. Célibataire sans enfant, avec l'ACR*

En francs, par mois	RMI	½ SMIC	SMIC
RMI/salaires	3 705	2 718	5 436
Allocation logement*	0	2 346	987
Taxe d'habitation	0	- 5	- 92
Impôt sur le revenu	0	0	- 37
Total	3 705	5 059	6 294

* En incorporant les réformes de 2000 de la taxe d'habitation et de l'IR.

Source : Calculs des auteurs.

(4) GODINO R., R. CASTEL, M. JALMAIN et Th. PIKETTY (1999) : « Pour une réforme du RMI », *Notes de la Fondation Saint-Simon*, février. Le rapport : BOURGUIGNON F. ET D. BUREAU (1999) : *L'architecture des prélèvements en France : état des lieux et voies de réforme*, CAE, La Documentation française, préconise lui aussi cette mesure. Des systèmes d'inspiration comparable existent déjà aux États-Unis (*Earned Income Tax Credit*) et au Royaume-Uni (*Working Family Tax Credit*).

(5) Nous avons retenu 1 UC pour le premier adulte, 0,5 pour la deuxième personne, 0,35 par enfant supplémentaire. Soit, 1,5 pour un couple sans enfant, 2,2 pour un couple avec 2 enfants.

7. Couple avec deux enfants, situation début 2000

En francs, par mois	RMI	½ SMIC	SMIC	1,5 SMIC	2 SMIC
RMI/salaires	5 360 – 758 ¹	2 718	5 436	8 154	10 872
Allocation logement ²	2 107	1 916	1 475	908	337
Prestations familiales	272	687 + 272	687 + 272	687 + 272	687 + 272
Taxe d'habitation	0	- 128	- 128	- 182	- 333
Total	6 981	5 465	7 742	9 839	11 835

1 Forfait logement.

2 Le loyer est supposé égal au loyer-plafond zone II ; ces familles ne sont pas imposables.

Source : Calculs des auteurs.

7 bis. Couple avec deux enfants, avec l'ACR *

En francs, par mois	RMI	½ SMIC	SMIC	1,5 SMIC	2 SMIC
RMI/salaires	7 564	2 718	5 436	8 154	10 872
ACR	0	6 205	4 846	3 487	2 128
Prestations familiales	687 + 272	687 + 272	687 + 272	687 + 272	687 + 272
Taxe d'habitation	0	0	0	- 85	- 172
Impôt sur le revenu	0	0	0	0	0
Total	8 523	9 882	11 241	12 515	13 787

* En incorporant les réformes de 2000 de la taxe d'habitation et de l'IR.

Source : Calculs des auteurs.

8. Bilan de la réforme : gain par rapport à la situation actuelle

En francs, par mois	RMI	½ SMIC*	SMIC	1,5 SMIC	2 SMIC
Célibataire	0	1 354/1 489	897		
Couple	607	1 966/3 022	2 278	1 495	249
Couple 2 enfants	1 442	2 801/4 317	3 399	2 576	1 852

* Le premier chiffre donne le gain pour un ménage qui actuellement bénéficie du RMI ; le second donne le gain pour un ménage qui ne toucherait pas actuellement le RMI auquel il a droit.

Source : Calculs des auteurs.

Ce dispositif favorise le retour à l'emploi dans tous les cas (tableau 5) : le passage au ½ SMIC rapporterait toujours 1 350 francs par mois ; le passage au SMIC de l'ordre de 2 600 francs. Par contre, pour une famille où un des conjoints travaille déjà, le passage de l'autre au ½ SMIC serait moins intéressant (rapportant 1 275 francs au lieu de 2 100 francs actuellement). En fait, il est difficile d'abaisser fortement le taux de prélèvement implicite au bas de l'échelle : au mieux, on obtient un taux de 50 % sur une large plage de revenu. De plus, cette baisse a obligatoirement des effets pervers : le taux de prélèvement implicite augmente entre 1 et 2 SMIC.

La réforme est particulièrement favorable pour les personnes n'ayant qu'un salaire d'½ SMIC et pour les familles avec enfants ayant des revenus salariaux inférieurs à 1,5 SMIC (tableau 8).

L'ACR ne dispense pas de politiques de hausse des emplois offerts (relance de la croissance, passage aux 35 heures, réduction des cotisations patronales sur les bas salaires). Il permet seulement de rendre le système plus juste et plus cohérent. L'introduction de l'ACR ferait courir plusieurs

risques : le temps partiel serait mieux rémunéré, mais sa généralisation s'accompagnerait d'un abaissement du salaire minimal jugé socialement acceptable : la référence passerait du SMIC au ½ SMIC ; le SMIC aurait moins d'impact sur le niveau de vie des bas salaires, ce qui fait courir le risque de son dépérissement ; une partie importante des travailleurs à bas salaires vivrait plus de prestations que de revenus d'activité. Toutefois, telle que la réforme est ici proposée, le ½ SMIC avec ACR est supérieur au SMIC actuel pour les couples (et seulement faiblement inférieur pour les personnes seules). La réforme permet aussi d'augmenter ultérieurement le RMI en éliminant tout effet de désincitation au travail. Certes, par rapport à une baisse de l'impôt sur les hauts revenus, la création de l'ACR a le défaut de ne pas faire baisser comptablement le taux de prélèvement obligatoire. Mais n'est-elle pas plus utile socialement ?

GAËL DUPONT, JACQUES LE CACHEUX
HENRI STERDYNIAK, VINCENT TOUZÉ