

Présentation générale

FISCALITÉ DES MÉNAGES ET DES ENTREPRISES

Henri Sterdyniak et Vincent Touzé

Ce numéro spécial trouve son origine dans la Conférence de consensus sur la fiscalité des ménages et des entreprises organisée par l'OFCE, le vendredi 20 mai 2014. L'objectif de cette conférence était de contribuer aux débats actuels sur le niveau, la structure et l'évolution de la fiscalité française.

La forte augmentation de la fiscalité entre 2010 et 2013 (hausse de 3 points du taux de prélèvements obligatoires) situe aujourd'hui la France au deuxième rang mondial en termes de taux de prélèvements obligatoires, derrière le Danemark. Pour qu'un tel niveau d'imposition soit socialement accepté, il est nécessaire que la fiscalité soit juste et transparente. Un tel niveau est difficile à maintenir dans une économie ouverte où la tentation et les possibilités d'exil fiscal sont importantes pour les ménages les plus riches comme pour les grandes entreprises. Cette hausse de la pression fiscale a rapproché la fiscalité des revenus du capital de celle des revenus du travail ; elle a permis la suppression de nombreuses niches fiscales ou sociales injustifiées. Elle n'en a pas moins provoqué de nombreux mouvements de protestation tant pour réagir à la taxation des dirigeants d'entreprises (le mouvement des *pigeons*) qu'à la mise en place d'une fiscalité plus verte (actions contre l'écotaxe).

La grande réforme fiscale est souvent évoquée dans le débat public. Elle a été débattue lors de la campagne présidentielle. Elle a été reprise, le 19 novembre 2013, par le Premier ministre, Jean-Marc Ayrault. Début 2014, des assises de la fiscalité ont été convoquées, qui ont abouti à deux rapports portant respectivement sur la fiscalité des entreprises et des ménages. Le gouvernement s'est engagé à ne plus augmenter la pression fiscale et même à réduire fortement celle portant sur les entreprises.

Dès novembre 2012, à la suite du rapport Gallois préconisant une politique de l'offre comportant en particulier un « choc de compétitivité », le gouvernement avait annoncé la mise en place du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE). En janvier 2014, s'y est ajouté le Pacte de responsabilité. Au total, les entreprises bénéficieraient d'une baisse de 30 milliards d'euros du coût du travail et de 10 milliards de leur fiscalité (suppression de la C3S, diminution du taux de l'IS) ; cette réduction d'impôts doit être financée par une augmentation de la TVA, par une hausse de la fiscalité écologique (mais l'écotaxe a été abandonnée) et surtout par une baisse des dépenses publiques de l'ordre de 50 milliards d'euros (qui risque de peser sur la demande). Elle aboutit cependant à reporter les objectifs de diminution du déficit public (mais ceux-ci étaient-ils justifiés ?).

Au total, depuis juin 2012, de nombreuses mesures en matière de fiscalité auront été prises, sans constituer vraiment cette fameuse réforme fiscale. Dans quelles directions faire évoluer dorénavant la fiscalité française ? Faut-il poursuivre la baisse des impôts sur les entreprises ? Comment faire monter en puissance la fiscalité écologique ? Faut-il toujours envisager une grande réforme de la fiscalité des ménages ? Faut-il augmenter la fiscalité des revenus du capital (dans un souci de redistribution) ou au contraire la réduire (pour encourager l'investissement) ?

Ce numéro spécial de la *Revue de l'OFCE* débute par un compte rendu de la Conférence de consensus de 2014. Par la suite, huit contributions approfondissent les différents sujets de réforme fiscale en débat ; elles sont réparties en quatre thèmes : la compétitivité fiscale, la taxation écologique, la fiscalité des ménages et une mise en perspective générale.

1. Quelle réforme fiscale ? À la recherche d'un consensus

Le compte rendu de la Conférence de consensus rédigé par **Henri Sterdyniak** et **Vincent Touzé** introduit ce numéro. Présidée par Xavier Ragot et Henri Sterdyniak, cette conférence a réuni treize contributions. Lors de cette journée, les questions fiscales ont été abordées dans le cadre de quatre débats portant respectivement sur la compétitivité fiscale des entreprises françaises (faut-il réduire la pression fiscale sur les entreprises ?), les enjeux d'une taxation verte pour organiser la transition écologique (comment « verdir » la fiscalité ?), la fiscalité des ménages (faut-il la simplifier au risque de réduire son

caractère incitatif et progressif ?) et la fiscalité des revenus du capital (l'imposition du capital est-elle satisfaisante ?).

Quelques idées majeures sont ressorties :

- La fiscalité des entreprises françaises est lourde et compliquée. Le CICE va dans le bon sens, mais en augmente encore la complexité. Pour certains, une forte simplification serait nécessaire ; d'autres redoutent qu'elle nuise à des mécanismes d'incitation. L'allègement devrait s'inscrire dans une stratégie européenne et intégrer des préoccupations d'équité (réduire les rentes excessives).
- La montée en puissance de la taxation écologique est indispensable ; elle devrait fournir un double dividende écologie-emploi si sa contrepartie est une baisse des cotisations employeurs, mais il risque d'y avoir des perdants (certaines entreprises et certains ménages) de sorte que la taxation verte est difficile à mettre en œuvre ; les mesures de compensation doivent être soigneusement pensées.
- La fiscalité doit frapper de manière équivalente tous les revenus des ménages quelle qu'en soit la nature. La complexité de la fiscalité des ménages est difficile à réduire sans renoncer à des mécanismes importants de redistribution et d'incitation. Des divergences persistent sur le maintien du caractère familial de l'impôt comme sur l'autonomie de la fiscalité sociale.
- Taxer les revenus du capital est nécessaire pour réduire les inégalités de patrimoine, principalement hérité. Pour certains, cependant, une taxation excessive peut conduire à une accumulation insuffisante de capital. D'autres préconisent de taxer davantage le capital immobilier et de favoriser le capital productif. La fiscalité des successions devrait être alourdie ; un désaccord existe sur la fiscalité des donations.

2. Compétitivité fiscale : les entreprises françaises face à l'impôt

Le débat sur la fiscalité des entreprises est crucial aujourd'hui car les entreprises françaises sont lourdement imposées et la France semble souffrir d'un déficit de compétitivité-prix. En sens inverse, une stratégie généralisée de concurrence fiscale en Europe (baisse des impôts des entreprises financée par la baisse des dépenses publiques) serait contreproductive.

Sarah Guillou et **Tania Treibich** fournissent la première simulation *ex ante* du CICE réalisée à partir de données d'entreprises. Elles estiment que l'impact du CICE en termes de création d'emplois devrait être plus faible qu'une baisse des charges patronales sur les bas salaires. Toutefois, le CICE devrait doublement bénéficier aux entreprises exportatrices grâce à une amélioration de leur marge (compétitivité-prix) ainsi que de leur aptitude à recruter de la main-d'œuvre qualifiée (compétitivité hors-prix). Elles suggèrent donc que le CICE devrait permettre à terme une amélioration des performances à l'exportation.

Éric Heyer procède à un examen macroéconomique de la fiscalité des entreprises. Celle-ci est nettement plus forte en France que dans les autres pays. Ce niveau élevé, stable dans le temps, résulterait du poids plus important des cotisations sociales patronales et des impôts à la production, plutôt que de l'IS. Éric Heyer analyse l'impact du CICE et du Pacte de responsabilité, dont les effets positifs (en tant que choc d'offre) seraient en partie contrebalancés par le choc de demande négatif des mesures de financement. Il conclut par quatre propositions :

- (i) élargir l'assiette de l'impôt sur les sociétés et en abaisser le taux ;
- (ii) financer les prestations universelles (maladie, famille) par l'impôt et non par des cotisations, sans compensation salariale et en période de croissance ;
- (iii) pour les prestations d'assurances (chômage, retraite) basculer les cotisations employeurs sur les cotisations salariales en ajustant le salaire brut pour que l'opération soit neutre sur les salaires nets ;
- (iv) cibler les incitations fiscales vers des postes directement liés à la compétitivité (R&D, innovation, formation, transition écologique, pôles de compétitivité, etc.).

3. Fiscalité et transition écologique

Les études sur les liens entre environnement, changement climatique, développement durable et bien-être montrent que la transition écologique et énergétique est nécessaire à l'humanité. Dans ce cadre, l'usage d'une fiscalité écologique est indispensable. En même temps, le bas niveau actuel de cette fiscalité et les reculs politiques dans ce domaine montrent la difficulté à la mettre en œuvre. Cette question du rôle de la fiscalité verte dans la transition écologique est traitée par les articles de Mireille Chirolleu-Assouline et de Jean-Charles Hourcade.

Mireille Chirolleu-Assouline constate que la fiscalité environnementale n'a pas en France la place qui devrait être la sienne. Elle

explique ce résultat par le fait que les décideurs politiques ont privilégié une logique de rendement fiscal (taux faible et assiette large) bien plus que d'incitation (taux élevés et assiette restreinte), ce qui n'est pas satisfaisant pour réduire les nuisances environnementales. Les tentatives de taxe verte ont été des échecs cuisants, en témoigne le récent abandon de l'écotaxe. La fiscalité française comporte encore beaucoup de niches fiscales nuisibles à l'environnement. La comparaison des échecs passés français et des succès dans quelques pays étrangers doit être source d'enseignement pour adopter une réforme d'envergure. La contribution climat énergie (CCE) mise en place en 2014 n'est pas au niveau nécessaire ; sa mise en place n'a pas été accompagnée de l'effort d'explication nécessaire. L'objectif de la fiscalité verte doit être compris et partagé. Le principe pollueur-payeur doit être réaffirmé. L'utilisation des produits de la CCE doit être de financer la transition écologique (utilisation de technologies et de produits moins polluants), de réduire le coût du travail pour favoriser un deuxième dividende, celui en emploi, de compenser les pertes de pouvoir d'achat aux ménages les plus pauvres (un dividende carbone). Il faudrait fixer dès maintenant un taux de taxe élevé afin de renforcer sa crédibilité écologique ; cette hausse est d'autant plus aisée que le cours du pétrole a diminué ; cela permettrait de financer les mesures de compensation.

Dans la même veine, **Jean-Charles Hourcade** montre la difficulté de passer de la théorie à la pratique en matière de taxe-carbone. Il rappelle que les projets ambitieux de taxe-carbone, à l'instar de l'écotaxe, sont en général voués à l'échec en raison d'une forte hostilité des entreprises et des populations car les coûts apparaissent immédiatement alors que les bénéfices apparaissent incertains. De plus, certaines catégories de ménages (ceux qui ont été incités à accepter de longs trajets emploi-domicile) sont particulièrement frappées et peuvent considérer la taxation écologique comme une remise en cause du contrat social. Il recommande d'intégrer la question de la taxation écologique dans une vision globale de la fiscalité et des dépenses publiques. La taxation écologique doit « être gérée comme une composante d'un nouveau contrat social ». Il affiche toutefois une certaine forme d'optimiste en considérant que le double dividende – réduction des émissions de CO₂ et gain en emploi – est potentiellement élevé et que les marges de manœuvre en matière de pédagogie de la fiscalité verte sont importantes. Il juge urgent d'agir car la fenêtre d'opportunité liée à la baisse des cours du pétrole pourrait bien être de courte durée.

4. Fiscalité des ménages

Si les impôts payés par les entreprises interrogent quant à leurs éventuels impacts préjudiciables sur la compétitivité, la croissance et la création d'emploi, la fiscalité des ménages est, elle, source de débats intenses pour déterminer le juste mode de calcul de l'impôt sur le revenu, voire de débats passionnés dès lors qu'il s'agit de taxer le patrimoine.

Guillaume Allègre montre, au travers d'une revue de la littérature, pourquoi les économistes peuvent ne pas être d'accord : ils divergent sur les faits, les valeurs et surtout les paradigmes, c'est-à-dire la conception du monde. Il illustre ces divergences dans le domaine de la fiscalité : légitimité du quotient familial, pertinence de la théorie de l'impôt optimal, individualisation de la fiscalité, taxation des revenus du capital. Il en conclut que les économistes ne doivent pas rechercher un illusoire consensus, mais qu'ils doivent développer leurs opinions dans leur diversité pour refléter les différents points de vue dans notre société et laisser les citoyens trancher. Selon nous, une conférence de consensus n'a pas effectivement pour objectif d'aboutir à un consensus généralisé, mais de préciser les faits (par exemple, l'originalité du système fiscal français), d'approfondir les pistes de réforme proposées, leur intérêt et leurs limites.

Céline Antonin et **Vincent Touzé** s'intéressent à la fiscalité du capital. Ils retiennent trois niveaux d'analyse : comment cette fiscalité opère-t-elle ? Quelle est son incidence dynamique ? Quels sont les enjeux de taxation optimale ? Ils distinguent tout d'abord les multiples façons de taxer le capital (revenu ou stock ; proportionnalité ou progressivité ; taxation à l'entrée, pendant la détention ou à la sortie). Ils montrent que la fiscalité du capital est très hétérogène en Europe ; la France est l'un des pays où le taux de prélèvements obligatoires sur le capital est le plus élevé, situation qu'ils jugent préoccupante. Le cas français fait ensuite l'objet d'une étude détaillée. Ils rappellent que taxer l'épargne a des répercussions dynamiques importantes : modification de l'arbitrage consommation/épargne ; taxation de revenus purement nominaux en cas de non-correction de l'inflation ; non neutralité de l'impôt en cas de traitement différencié de certains investissements ; apparition de taux confiscatoire en cas de taxation du stock du capital en période de faible rentabilité. Enfin, au travers d'une revue de la littérature, ils dressent un bilan du débat sur le niveau optimal de taxation du capital. Il existe des arguments favorables à une taxation élevée du capital (pour éviter une forte augmentation des inégalités ; pour faciliter la soutenabilité des dettes publiques) mais

celle-ci a des effets indésirables (fuite des capitaux, accumulation insuffisante de capital productif à long terme). Ils recommandent que la base fiscale des revenus du capital soit évaluée à travers un bilan patrimonial complet après déduction de l'inflation et tiennent compte de la durée de détention.

André Masson analyse lui-aussi la fiscalité du patrimoine, en se concentrant sur la question des droits de succession. Il dresse trois constats :

- l'absence d'un consensus en France sur ce sujet à travers l'exemple des ouvrages de Piketty (2013) et d'Aghion *et al.* (2014) ;
- une impopularité croissante des droits de succession et un niveau élevé de l'impôt sur la détention, ce qui pose une double énigme car le capital hérité est moins légitime que le capital accumulé ; ceci s'expliquerait par un « lobbying plus efficace des riches » et « une prégnance accrue des valeurs familiales » ;
- une situation patrimoniale « sous-optimale » (héritage de plus en plus tardif, croissance des transmissions plus rapide que le PIB, concentration du capital entre les mains des plus âgés, donations plus importantes chez les plus riches, sur-épargne des séniors).

Partant de ces constats, il propose un programme de réforme fiscale intitulé Taxfinh (*Tax family inheritances*). Ce programme comprend deux volets indissociables : « (1) taxer plus lourdement les héritages familiaux ; (2) multiplier et faciliter les moyens d'échapper à ce nouvel impôt en incitant à donner (aux enfants ou aux œuvres) ou à consommer son patrimoine sur les vieux jours ». Il présente ensuite la philosophie ainsi que les impacts prévisibles de ce programme : circulation plus rapide du patrimoine vers les jeunes générations, augmentation de la consommation aux âges élevés, hausses des dons et legs caritatifs, recettes fiscales nouvelles.

5. Une mise en perspective

Dans un article synthétique, **Henri Sterdyniak** dresse un bilan global de la fiscalité française. Lourde et complexe, elle donne naissance à des sentiments d'opacité et d'injustice. Toutefois, il rappelle que ce haut niveau de fiscalisation est aussi la conséquence d'un choix de société, comportant un haut niveau de redistribution comme de dépenses publiques et sociales. L'article dresse un historique des réformes fiscales depuis 1999. Il présente ensuite pour chaque type de prélèvement les réformes possibles et discute de leur opportunité :

1) Réformes du financement de la sécurité sociale : La CSVA et la taxation écologique n'amélioreraient pas la compétitivité des entreprises mais l'emploi par effet de substitution ; une hausse de la CSG (compensée par une hausse des salaires bruts) apporterait une clarification sociale, sans impact économique ; une hausse de la CSG sans compensation ou de la TVA signifierait « une baisse des revenus des ménages pour améliorer la compétitivité ou la rentabilité des entreprises françaises ».

2) Les impôts sur les entreprises : une convergence négociée de l'IS en Europe serait nécessaire pour lutter contre l'optimisation fiscale et éviter la concurrence fiscale ; en situation de chômage de masse, il faut chercher à réduire le coût du travail plutôt que celui du capital.

3) La taxation des ménages : la progressivité de l'impôt permet une meilleure distribution des revenus ; l'impôt doit rester familial ; tous les revenus, issus du travail ou du capital, devraient être taxés de la même façon ; les revenus implicites du capital (loyers fictifs, plus-values latentes) devraient être taxés ; la simplification de l'impôt risque d'être synonyme de moindre progressivité ; de nombreuses niches fiscales nuisent à la progressivité de l'IR ; l'ISF se justifie compte-tenu de l'inégalité des patrimoines ; la combinaison « exonération des cotisations employeurs bas salaires-RSA-PPE-aide au logement » sépare le coût du travail du niveau de vie des salariés à bas-salaires ; malgré ses défauts (piège à bas-salaires, incitation à l'emploi précaire, complexité), elle doit être maintenue.

Henri Sterdyniak souligne le poids de la crise sur les finances publiques. Il montre que quatre stratégies sont possibles :

- Une forte hausse des impôts des personnes les plus riches et des firmes multinationales renforce la spécificité du système français au risque de favoriser l'exode fiscal et la fuite des capitaux.
- La réduction des impôts sur les entreprises se donne comme objectif d'améliorer la compétitivité et l'attractivité de la France au prix d'une baisse des dépenses publiques et du pouvoir d'achat des ménages ; elle est contreproductive au niveau européen.
- La suppression des dépenses fiscales et sociales et des petits impôts permettrait la simplification fiscale, mais aboutirait à réduire les incitations fiscales.
- La montée en puissance de la fiscalité écologique est indispensable, mais elle doit être soigneusement pensée pour financer la transition écologique, ne pas nuire aux ménages les plus pauvres, induire un deuxième dividende.