

La réforme fiscale en France : bilan et perspectives

Gaël Dupont et Henri Sterdyniak

Département analyse et prévision de l'OFCE

Jacques Le Cacheux et Vincent Touzé

Département des études de l'OFCE

La Loi de finances 2001 comporte la première phase d'un plan d'allègement des prélèvements obligatoires de grande ampleur, portant sur trois années. Cet article en présente les principales mesures, en les resituant dans le contexte plus général des perspectives budgétaires. Chacune des grandes mesures est ensuite étudiée plus en détail et évaluée à l'aune des différents objectifs que l'on peut souhaiter assigner à l'instrument correspondant. Après une présentation chiffrée des principales modifications de la fiscalité, sont examinées la fiscalité écologique, l'imposition des bénéficiaires des sociétés, puis l'autonomie budgétaire des organismes de Sécurité sociale et des collectivités locales. L'examen des prélèvements directs sur les revenus des ménages amène à discuter successivement de l'impôt sur le revenu, de l'impôt de solidarité sur la fortune et de l'imposition des revenus du capital, ce qui conduit à s'interroger sur la nouvelle législation applicable à l'épargne salariale et sur la fiscalité des stock-options. Enfin, la dernière partie analyse le système de prélèvement et de prestation des travailleurs pauvres et des exclus, et les réformes de ce système en cours ou souhaitables.

Quelle réforme fiscale ?

La plupart des économistes et des hommes politiques en France s'accordent sur la nécessité d'une grande réforme fiscale, à l'aune de laquelle chacun évalue les modifications effectivement introduites. Cependant, le contenu même de la réforme idéale est généralement peu explicite et les objectifs poursuivis sont contradictoires. Certains préconisent une forte réduction du niveau des prélèvements obligatoires (ce qui suppose de diminuer d'autant les dépenses publiques), susceptible de dynamiser l'économie française, en incitant les actifs à travailler

davantage, les ménages à épargner, les entreprises à investir et à embaucher ; ils veulent rendre la fiscalité plus neutre, et, en particulier, diminuer les taux marginaux trop élevés. D'autres proposent au contraire de répartir plus équitablement la charge fiscale entre revenus du travail et revenus du capital, d'augmenter le caractère redistributif du système, de prendre des mesures spécifiques pour favoriser l'emploi, pour taxer les activités polluantes, etc. Ainsi en France comme ailleurs, les réformes fiscales se partagent-elles entre des réformes « libérales » visant à réduire la pression fiscale globale et les taux de prélèvements les plus élevés et les réformes à ambition plus sociale visant à favoriser l'emploi, la redistribution ou certains objectifs de politique économique.

De 1995 à 1999, on peut distinguer plusieurs axes dans les modifications de la structure des prélèvements obligatoires :

— Le plus important est la réduction des cotisations sociales employeurs sur les plus bas salaires, qui, à partir de 2000, vise aussi à aider les entreprises à financer la réduction du temps de travail.

— Les prélèvements sur les entreprises ne sont pas réduits, mais sont restructurés : suppression de la part salariale de la taxe professionnelle, baisse des cotisations employeurs, création de la CSB et de la TGAP.

— La montée en puissance de la CSG a permis de faire financer une partie de la protection sociale par les revenus du capital.

Pour les années à venir, le gouvernement fait de la baisse des prélèvements obligatoires l'objectif central de sa politique budgétaire. Cet allègement est rendu possible par la nette amélioration des finances publiques qui résulte d'un certain contrôle des dépenses, de la baisse des taux d'intérêt, et surtout de la reprise de la croissance : de 6 points de PIB en 1993, le déficit des administrations publiques a été ramené à 1,8 point en 1999. Aussi pourrait être enrayée, voire inversée, la hausse du taux de prélèvements obligatoires, passé de 42,7 % du PIB en 1992 à 45,7 % en 1999. Si la phase actuelle de croissance se maintient, les marges disponibles chaque année se situeraient entre 40 et 60 milliards de francs (de 0,4 à 0,6 point de PIB), de sorte qu'une réforme fiscale d'ampleur devient possible.

Un tel projet exige de nouvelles pressions sur les dépenses publiques, particulièrement délicates en période de forte croissance. Pourquoi ne pas faire profiter de la reprise économique les exclus, les chômeurs ou les retraités ? D'autant qu'une baisse des impôts, en particulier de l'impôt sur le revenu, profite toujours plus aux riches qu'aux pauvres. Pour qu'il en soit autrement, il faudrait imaginer des dispositifs tels qu'ils rendraient plus compliquée la fiscalité, au lieu de la simplifier. Aussi depuis l'apparition de ce qui a été appelé la « cagnotte fiscale », le gouvernement est partagé entre deux logiques contradictoires :

— prendre des mesures en faveur d'une nette baisse des prélèvements obligatoires, ce qui devrait l'amener à réduire particulièrement l'impôt sur le revenu, le plus directement ressenti.

— conduire une politique favorisant en priorité les classes populaires. Celles-ci payant peu d'impôts, il est difficile de leur en faire payer moins.

Reflétant cette contradiction, le plan d'allègement et de réforme des impôts présenté, fin août, par le gouvernement est de grande ampleur : 120 milliards de baisse d'impôts en 3 ans. Compte tenu des mesures décidées antérieurement (TVA, réductions des cotisations sociales patronales), les baisses prévues de 1999 à 2003 atteindraient 276 milliards en année pleine, soit 3 points de PIB (tableau 2). Elles reposent sur trois piliers : le maintien d'une croissance vigoureuse, une gestion rigoureuse des dépenses publiques et la stabilité des cotisations sociales. Trois stratégies étaient envisageables. La première aurait consisté à baisser en priorité les taux marginaux les plus élevés — taux supérieur de l'impôt sur le revenu, ISF. Couplée avec une réduction plus marquée du taux de l'IS, elle aurait permis à la France de participer pleinement à la concurrence fiscale en Europe. Mais, elle aurait impliqué un recul important du rôle redistributif de l'impôt. Dans le plan Fabius, l'impôt sur le revenu diminue à partir de 2000, mais cette baisse n'est pas ciblée sur les taux les plus élevés. La deuxième stratégie se donnerait comme objectif de lutter contre le chômage de masse, en réduisant les charges pesant sur le travail, en particulier sur le travail non qualifié. Elle est poursuivie avec constance à partir de 2000, avec une certaine inflexion puisque les mesures visent à augmenter le salaire net des « travailleurs pauvres » et non plus à réduire le coût du travail. À partir de 2000, la lutte contre les trappes à inactivité se traduit par des réformes des allocations-logement, de la taxe d'habitation, puis par la création d'un seuil pour la CSG. La stratégie du saupoudrage consiste à redistribuer à l'ensemble des contribuables le surplus de recettes fourni par la croissance. Elle n'est pas absente du plan Fabius. Cherchant à concilier ces trois stratégies, tout en supprimant de nombreuses taxes à rendement relativement faible (vignette automobile, droit de bail, taxe sur l'examen d'obtention du permis de conduire, sur les cartes d'identité...), ce qui permet une concentration de la fiscalité, le plan d'allègement gouvernemental n'évite pas l'impression de dispersion.

Au total cependant, cet ensemble de réformes apparaît inspiré par la volonté de réduire la charge portant sur les travailleurs non qualifiés, plus que celle portant sur les salariés les plus qualifiés ou les contribuables les plus riches. Elles réduisent les cotisations sociales des employeurs plutôt que les impôts portant sur leur profit. C'est une particularité des réformes françaises.

Quelles marges de manœuvre ?

Les allègements d'impôts programmés représentent 2,9 points de PIB sur quatre ans (2000-2003). Compte tenu d'une dérive spontanée du taux de prélèvement obligatoire de l'ordre de 0,2 point chaque année (mais de 0,6 en 2000), la pression fiscale globale, qui avait augmenté de 0,8 point de PIB de 1997 à 1999, baisserait de 45,7 % en 1999 à 43,9 % en 2003 (scénario de croissance à 3 %). Si, de 2001 à 2003, la croissance dépasse 3 % l'an en moyenne, et si les dépenses publiques sont gérées rigoureusement (hausse limitée à 1,3 % en volume par an), les mesures annoncées sont compatibles avec l'annulation du déficit public d'ici 2003. Si la croissance est de 3,5 %, les administrations publiques seront excédentaires de 0,6 point de PIB en 2003 (tableau 1).

Ceci suppose une gestion très rigoureuse des dépenses publiques. Si tel n'était pas le cas, le déficit perdurerait en 2003, même avec une croissance forte : si les dépenses augmentent de 2 % par an en volume, le déficit serait 1,1 point de PIB (respectivement 0,4) en 2003 pour une croissance de 3 % (respectivement 3,5 %) par an. De même, si la croissance ralentissait durablement à 2,5 %, le déficit ne pourrait pas être sensiblement réduit, ce qui, compte tenu des engagements européens de la France, pourrait rendre nécessaire une remise en cause d'une partie des mesures annoncées : procycliques, puisque prises dans une période où l'activité est dynamique, elles présentent le risque d'obliger à effectuer des ajustements également procycliques en cas de ralentissement.

Si l'État compense, comme il s'y est engagé, l'ensemble des baisses de recettes des organismes sociaux et des collectivités locales, son budget propre restera déficitaire malgré la limitation à 0,3 % par an de la hausse

1. Scénarios de finances publiques

En %

	2000	2001	2002	2003
Hypothèse de croissance	3,4	3,0/3,5	3,0/3,5	3,0/3,5
1) Scénario central (1,3 % de croissance en volume des dépenses publiques, mesures fiscales annoncées)				
Mesures fiscales (en points de PIB)	- 1,2	- 0,9	- 0,5	- 0,3
Solde public (en points de PIB)	- 1,5	- 1,3/- 1,1	- 0,8/- 0,3	0,1/+ 0,6
2) 2 % de croissance en volume des dépenses publiques				
Mesures fiscales (en points de PIB)	- 1,2	- 0,9	- 0,5	- 0,3
Solde public (en points de PIB)	- 1,5	- 1,7/- 1,4	- 1,5/- 1,0	- 1,1/- 0,4
3) Solde nul en 2003 et marges budgétaires affectées à des mesures fiscales				
Mesures fiscales (en points de PIB)	- 1,2	- 0,9/- 1,2	- 0,5/- 0,7	- 0,3/- 0,6
Solde public (en points de PIB)	- 1,5	- 1,3	- 0,8	0,0

Source : Calculs OFCE.

de ses dépenses (hors compensations) : dans le scénario à 3 % de croissance, le déficit budgétaire de l'État atteindrait 1,9 % du PIB, compensé par un excédent des autres administrations d'un même montant ; dans un scénario à 3,5 % de croissance, le déficit de l'État équivaldrait à 1,5 % du PIB, tandis que l'excédent des autres administrations serait de 2,2 % du PIB.

Le gouvernement utilise ainsi toutes les marges de manœuvre disponibles en affectant aux baisses d'impôts l'intégralité des « dividendes budgétaires » attendus de la croissance des prochaines années. S'il souhaite néanmoins poursuivre la réduction du déficit de l'ensemble des administrations publiques, comme il s'y est engagé dans le plan pluriannuel de finances publiques soumis à Bruxelles au début de l'année 2000, il ne peut autoriser aux autres administrations ni des baisses de prélèvements, ni une croissance de leurs dépenses supérieure à celle prévue dans le programme pluriannuel.

Les mesures fiscales sont notamment incompatibles avec les baisses de cotisations Unedic initialement prévues dans le plan Medef-CFDT, qui représentaient 0,8 point de PIB de réductions supplémentaires d'ici 2003 : si les deux plans s'étaient cumulés, le déficit des administrations aurait atteint 0,7 % en 2003 pour une croissance de l'économie de 3 %. Aussi, le gouvernement n'a-t-il finalement accepté qu'une baisse modérée des cotisations. Les mesures fiscales annoncées privent donc les organismes sociaux de marges de manœuvre quant à l'utilisation des dividendes de la croissance, créant ainsi des situations conflictuelles avec des partenaires sociaux, soucieux pour les uns d'amélioration des prestations, pour les autres de réductions des cotisations.

Compte tenu des évolutions démographiques futures, qui rendront nécessaires des augmentations de cotisations retraites à partir de 2005, il est logique que la CNAV n'utilise pas les excédents provisoires induits par la croissance pour réduire les cotisations et qu'elle abonde le fonds de réserve pour les retraites. Les excédents pourraient également servir à accélérer le remboursement de la dette sociale. Une gestion tripartite de la Sécurité sociale pourrait favoriser les compromis entre les souhaits des partenaires sociaux et le pilotage macroéconomique. A l'heure actuelle, le gouvernement cherche à utiliser à son profit les plus-values fiscales induites par la croissance en transférant aux organismes sociaux un certain nombre de charges : ainsi la CNAF, dont le budget présente actuellement le plus fort excédent, devra-t-elle progressivement prendre en charge le financement de l'ensemble de l'allocation de rentrée scolaire. La question de la conciliation entre la politique budgétaire et l'autonomie des organismes sociaux et locaux est posée.

2. Mesures fiscales prévues pour la période 2001-2003

	2000	2001	2002	2003	Total
Total	- 110	- 88	- 49	- 30	- 277
<i>en points de PIB</i>	- 1,1	- 0,9	- 0,5	- 0,3	- 2,9
Ménages (hors TVA)	- 40	- 46	- 25	- 21	- 132
Impôt sur le revenu	- 11	- 23	- 12	- 9	- 55
CSG-CRDS	—	- 9	- 10	- 10	- 28
Taxe d'habitation	- 11	—	—	—	- 11
Droits de mutation, vignette	- 15	- 3	—	—	- 18
Fiscalité pétrolière	0	- 8	1	1	- 7
Cotisation Unedic	—	- 4	- 2	- 1	- 6
Droit de bail, autres	- 4	1	- 2	- 2	- 7
TVA	- 38	- 13	—	—	- 51
Entreprises	- 31	- 29	- 25	- 10	- 94
Taux impôt sur les sociétés	- 12	- 11	- 13	- 10	- 46
Autres mesures IS	4	8	4	2	18
Taxe professionnelle	- 2	- 8	- 8	—	- 18
Fiscalité pétrolière	- 1	- 2	2	2	1
TGAP	1	4	3	3	11
Cotisations patronales	- 24	- 16	- 12	- 8	- 60
Cotisation Unedic	—	- 4	- 4	- 2	- 9
Contribution sur les bénéfiques	4	0	4	4	13
Autres	- 2	0	—	—	- 2

CSG = Contribution sociale généralisée ; CRDS = Contribution au remboursement de la dette sociale ; IS = Impôt sur les sociétés ; TGAP = Taxe générale sur les activités polluantes. Remarque : si le cours du pétrole se réduit, la TIPP (Taxe intérieure sur les produits pétroliers) se trouvera augmentée. Dans le tableau, le mécanisme de flexibilité flottante n'est pris en compte qu'en 2001.

Source : MEFI, Unedic.

La politique fiscale du gouvernement

Le gouvernement ne s'est engagé dans des réductions de prélèvements obligatoires qu'à partir de 1999. Fin 1997 et en 1998, les impôts avaient été augmentés de 42 milliards au total, afin de satisfaire l'objectif de déficit public du traité de Maastricht. Ces hausses ont essentiellement porté sur les entreprises, notamment par la surtaxe sur les bénéfiques des sociétés. En 1999, les impôts ont été réduits de 26 milliards, mais cette baisse a été masquée par une augmentation spontanée et inattendue des recettes. Le gouvernement a étendu les allègements de charges pesant sur le travail non-qualifiés. Il a aussi réalisé un toilettage du système fiscal en supprimant une quarantaine d'impôts et taxes, notamment le droit de bail. Mais cette rationalisation du système fiscal s'est souvent faite au détriment de l'autonomie financière des collectivités locales, principales bénéficiaires des taxes les plus anciennes (taxe d'habitation, droits de mutation, taxe professionnelle, vignette auto).

Ménages : des baisses de grande ampleur

La réduction des impôts directs pesant sur les ménages n'a été entreprise qu'à partir de 2000. Auparavant, le gouvernement avait quasiment supprimé les cotisations salariales maladie en augmentant la CSG afin de faire contribuer les revenus du capital au financement de la protection sociale. Avec un certain décalage, le gouvernement reprend la politique de réduction de l'Impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) engagée par le gouvernement Juppé, en la ciblant toutefois davantage sur les contribuables modestes. Ceux-ci sont également favorisés par la réduction de la taxe d'habitation (-11 milliards de francs) décidée en mars 2000.

La réduction de la CSG sur les bas salaires, entre 2001 et 2003, est une mesure favorable aux plus bas salaires, qui a pour objectif d'accroître le supplément de ressources obtenu par les chômeurs retrouvant un emploi. En 2001 et 2002, les salariés bénéficieront aussi des réductions de cotisations sociales prévues dans le plan Unedic : leurs cotisations baisseront de 0,19 point début 2001 (3,5 milliards) et de 0,12 point en 2002 (2,7 milliards en année pleine).

Entreprises : la réduction du coût de travail

En 1999 et 2000, les mesures portant sur la fiscalité des entreprises induisent une réduction sensible du coût du travail. La part salariale de l'assiette de la taxe professionnelle est supprimée de manière progressive entre 1999 et 2002. Cette mesure permettra à terme aux entreprises d'économiser 26 milliards de francs par an. Le gouvernement a poursuivi la politique de réduction des charges patronales pesant sur les bas salaires : les entreprises bénéficient désormais d'une réduction de cotisations sociales pour l'ensemble des salaires inférieurs à 1,8 SMIC. L'objectif de ces mesures est de réduire le coût du travail, jugé responsable du chômage des moins qualifiés. Les cotisations sociales patronales ont également été allégées dans le cadre de la réduction du temps de travail sous la forme d'une aide pérenne forfaitaire de 4 000 F et d'autres aides incitatives : dans ce cas, il ne s'agit pas à proprement parler d'une réduction du coût de travail, puisque ces aides compensent une partie du surcoût lié à la réduction du temps de travail. En 2001, l'ensemble des réductions de charges conditionnelles à la mise en œuvre de la réduction du temps de travail aura un coût budgétaire estimé à 44 milliards. Enfin, les cotisations patronales à l'Unedic doivent baisser de 0,19 point en 2001 (3,5 milliards) et de 0,28 point en 2002 (5,9 milliards en année pleine).

Les baisses de cotisations patronales sont financées en partie par des dotations de l'État et par l'affectation de certains impôts. Mais le

gouvernement a également augmenté d'autres prélèvements pesant sur les entreprises : celles dont le chiffre d'affaires est supérieur à 50 millions de francs paient désormais une cotisation sociale sur leurs bénéfices, dont le taux est actuellement de 1,1 % ; le gouvernement semble avoir renoncé pour l'instant à augmenter ce taux. La taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) augmente dans le projet de budget 2001 et devrait continuer sa montée en puissance.

Entre 1997 et 1999, les entreprises d'une certaine taille subissaient une surtaxe temporaire sur leurs bénéfices. Il s'agissait d'un « impôt Europe » destiné à passer sous la barre des 3 % de déficit pour la qualification à l'euro, malgré une conjoncture encore peu dynamique. Le calendrier de suppression a été respecté (surtaxe réduite de 15 à 10 % de l'IS en 2000 et suppression en 2001). En 2000, le taux d'imposition des bénéfices des sociétés est ramené à son niveau de 1996 (hors CSB). Le ministre des finances a annoncé la poursuite de la baisse du taux de l'IS, qui devrait retrouver son niveau de 1994 en 2003 : la surtaxe de 10 % mise en place par le gouvernement Juppé en 1995 sera supprimée. Les PME vont bénéficier, en outre, d'une réduction spécifique de leur taux d'imposition. Mais des mesures d'assiette auront induit une hausse des prélèvements de 30 milliards de francs portant essentiellement sur les grandes entreprises.

Impôts indirects : une réforme au milieu du gué

La TVA a d'abord été réduite de manière ciblée (baisse du taux sur les abonnements EDF-GDF en 1999, pour 5 milliards de francs ; puis sur les travaux dans les logements en 2000 pour 19,7 milliards de francs), puis générale (baisse d'un point du taux normal de TVA à 19,6 % en avril 2000). Toutefois, le gouvernement n'a pas profité des marges actuelles pour ramener le taux normal de TVA à son niveau de 1995 (18,6 %).

Les baisses ciblées de TVA présentent deux avantages par rapport à une réduction générale. La baisse des prix attendue est concentrée, donc plus facilement contrôlable. Elles permettent de favoriser des secteurs intensifs en main d'œuvre, de réduire les avantages du travail au noir sans induire de hausse des importations. En sens inverse, diminuer spécifiquement le taux portant sur tel produit ou service pour des raisons sociales, culturelles ou économiques est une voie dangereuse qui induit des demandes perpétuelles de traitement différencié. Ce genre de mesure entraîne un accroissement de la complexité fiscale, comme le montre la mise en place du taux réduit de TVA sur les travaux d'entretien des logements. Cette réduction devrait profiter essentiellement aux ménages situés dans les déciles supérieurs de revenus car ce sont eux qui effectuent principalement ce type de dépenses.

Les baisses ciblées sont théoriquement soumises à l'accord de Bruxelles ; mais l'application d'un taux réduit sur les secteurs abrités, à fort contenu en main-d'œuvre est autorisée. Les principaux secteurs qui pourraient bénéficier de réductions de TVA sont les hôtels, cafés, restaurants (coût 20 milliards), les réparations automobiles (13 milliards), les spectacles (13 milliards), les blanchisseries (1,2 milliards) et les coiffeurs et soins personnels (5 milliards). Mais, s'agissant, pour la plupart de services consommés relativement plus par les catégories les plus aisées, la mesure aurait des conséquences anti-redistributives. Aussi, le gouvernement n'a-t-il pas étendu l'application du taux réduit à d'autres secteurs.

Les hésitations de la fiscalité écologique

Une Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) a été mise en place en 1999, regroupant cinq anciennes taxes fiscales et parafiscales (qui rapportaient déjà 2 milliards de francs). L'objectif de la fiscalité écologique est d'inciter à la protection de l'environnement, en application du principe « pollueur-payeur ». La TGAP frappait initialement la mise en décharge de déchets ménagers, le stockage et l'élimination de certains déchets industriels la consommation d'huiles, la pollution industrielle de l'air et le bruit engendré par le trafic aérien. En 2000, elle a été étendue aux lessives, aux grains minéraux naturels, aux produits antiparasitaires à usage agricole. En 2001, le rendement de la TGAP doit atteindre 7 milliards de francs. L'extension porte sur les consommations intermédiaires d'énergie, afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre. Le gouvernement prévoit qu'à terme la TGAP rapporte 12,5 milliards.

Les recettes de la TGAP sont affectées au financement des réductions de cotisations patronales selon le principe du « double dividende ». Une telle stratégie n'affecte pas globalement les coûts de production, donc les prix, tout en incitant les entreprises à utiliser plus de travail en économisant l'énergie et les produits polluants.

Les consommations d'énergie des entreprises sont relativement peu taxées en France, alors que la plupart des communes et des départements taxent les consommations d'électricité des ménages et que le fioul domestique est assez fortement taxé (par rapport aux autres pays européens). C'est la raison pour laquelle la TGAP-énergie ne concernera que les entreprises en 2001. Une telle taxation pose certains problèmes économiques : la consommation d'énergie est concentrée dans un nombre restreint de secteurs (les huit secteurs les plus utilisateurs consomment 75 % des consommations énergétiques de l'industrie alors

qu'ils ne représentent que 28 % de la valeur ajoutée industrielle ¹). Si ces secteurs sont taxés comme les autres, il en résultera une hausse très forte de leurs coûts, donc de leurs prix relatifs. Celle-ci est souhaitable dans la mesure où les ménages seraient incités à réorienter leur consommation vers des produits les moins coûteux sur le plan environnemental. Accorder des réductions ou des exonérations fiscales aux entreprises les plus consommatrices d'énergie peut sembler absurde. Cependant, les entreprises appartenant aux pays « verts » seraient fortement pénalisées. Une fiscalité trop brutale risque de se traduire par la délocalisation des secteurs fortement consommateurs dans les pays où les taxes sur l'énergie sont faibles (ou nulles), ce qui serait sans effet sur les émissions de gaz à effet de serre à l'échelle mondiale et détruirait des emplois en France... L'harmonisation fiscale au niveau européen est donc importante ; c'est un des objectifs de la Commission européenne. Mais elle ne suffit pas. Une solution consisterait à ne taxer les consommations d'énergie qu'à la marge afin de réduire la charge fiscale globale, donc les hausses de coût, tout en maintenant les incitations aux économies d'énergie. Reste que la mise en place d'une taxation marginale est complexe et demande la mise en place d'une surveillance précise des techniques de production existantes et disponibles dans chaque secteur. Comme l'impôt rapporte moins, il ne permet plus de financer une baisse importante des cotisations employeurs.

En 2001, la seule part énergie de la TGAP doit rapporter 3,8 milliards. Elle concernera toutes les entreprises à l'exception des agriculteurs, pêcheurs, et sylviculteurs. Ces secteurs sont exonérés pour des raisons de survie économique. Un dispositif prévoyant à la fois la taxation de leurs consommations d'énergie et une aide forfaitaire aurait eu l'avantage d'inciter à l'économie d'énergie, mais l'inconvénient en est la complexité. Les entreprises bénéficieront d'une franchise à hauteur de 100 tonnes équivalent pétrole (TEP). En conséquence, selon le gouvernement, seulement 1,4 % des entreprises paieront la taxe. Celle-ci prendra la forme d'une accise : le fait générateur est la mise à la consommation sur le marché national après production nationale ou importation. Chaque type d'énergie fossile (fioul lourd, GPL, charbon...) se verra appliquer un taux calculé sur la base de 260 francs par TEP. Bien qu'elle soit essentiellement d'origine nucléaire et ne produise pas de gaz à effet de serre, l'électricité a également été soumise à la taxe avec pour objectif d'accroître l'efficacité énergétique.

En 2001, les gros utilisateurs d'énergie, qui consomment plus de 50 TEP par million de francs de valeur ajoutée créée, bénéficieront d'un abattement proportionnel (de 50 à 95 %) à leur consommation de 2000 ².

1. *Livre blanc sur les modalités d'extension de la TGAP aux consommations intermédiaires d'énergie des entreprises*, novembre 1999.

2. Le taux d'abattement ira de 50 % pour une consommation comprise entre 50 et 100 TEP par millions de francs de valeur ajoutée à 95 % pour une consommation supérieure à 400 TEP par millions de francs de valeur ajoutée.

Appliquer le taux d'abattement à la consommation de 2000 favorise les entreprises particulièrement dispendieuses cette année, mais permet de taxer l'ensemble de la consommation marginale, contrairement à un abattement qui s'appliquerait à la consommation de 2001. A partir de 2002, les gros utilisateurs d'énergie bénéficieront de réductions fiscales en échange d'engagements d'amélioration de leur efficacité énergétique.

La plupart des pays d'Europe qui ont décidé d'accroître les taxes sur les consommations d'énergie, ont mis en place des dispositifs similaires. En Allemagne, les entreprises pour lesquelles les taxes sur l'énergie seront supérieures de plus de 20 % aux réductions de charges sociales bénéficieront de réductions fiscales. La consommation de charbon n'y sera pas taxée, ce qui est injustifiable.

Les mesures fiscales en faveur de l'environnement ne se limitent pas à la TGAP. La principale taxe verte reste la Taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP). En 1998, le gouvernement avait prévu un relèvement progressif de la TIPP sur le gazole (7 centimes par an) destiné à atténuer en 7 ans son avantage fiscal par rapport au supercarburant en comparaison de ce qui se pratique en Europe. Une partie de la hausse est remboursée aux transporteurs routiers. Par contre, la TIPP sur l'essence sans plomb n'a pas été augmentée depuis 1999, ce qui induit une baisse relative de son prix. Par ailleurs, des incitations fiscales en faveur des énergies alternatives ont été prises (crédit d'impôt pour l'achat d'équipements d'énergie renouvelable tels que les panneaux solaires...). La réduction de la TVA sur les abonnements EDF-GDF n'était pas en contradiction avec l'objectif de réduction de consommation d'énergie car le coût marginal de la consommation n'est pas modifié.

Malheureusement, suite aux mouvements sociaux de septembre 2000 contre le coût élevé des carburants induit par la hausse du cours du brut (transporteurs routiers, marinières, agriculteurs...), le gouvernement a accordé des réductions sensibles de la fiscalité sur les carburants en faveur des professions revendicatrices. Ces mesures sont en contradiction directe avec les objectifs écologiques, même s'il est vrai que le cours actuel du brut fait œuvre d'incitation financière à la réduction de la consommation de carburant.

En septembre 2000, l'augmentation de la TIPP sur le gazole prévue pour 2001 a été supprimée. Les transporteurs routiers ont obtenu l'exonération des hausses futures. Ils ont également obtenu que le remboursement de la TIPP de 8,62 centimes par litre dont ils bénéficient actuellement (dans la limite de 25 000 litres par semestre et par camion) soit porté à 35 centimes en 2000 et à 25 centimes en 2001. Les entreprises de transports publics routiers de voyageurs vont bénéficier des mêmes remboursements partiels de TIPP que les transporteurs routiers. La TIPP sur le fioul domestique a été réduite de 30,4 %, ce qui est favorable non seulement aux particuliers (et aux entreprises) qui se

chauffent de cette façon, mais aussi aux entreprises qui l'utilisent comme carburant (agriculteurs, entreprises de BTP...). A l'inverse, les entreprises pétrolières subiront une taxation exceptionnelle de 5,5 milliards de francs : les provisions pour reconstitution de gisements sont supprimées pour les gisements situés hors de France et les provisions pour hausse de prix subiront un prélèvement exceptionnel de 25 %.

Enfin, a été mis en place un mécanisme de stabilisation de la fiscalité sur les carburants par le biais d'une modulation de la TIPP destinée à compenser les augmentations de TVA consécutives aux hausses de prix. Il peut paraître légitime d'éviter que la fiscalité amplifie les fluctuations de cours, d'autant que les élasticités-prix à court terme des consommations sont faibles. A condition que le mécanisme soit symétrique (augmentation de la TIPP lorsque les cours sont particulièrement bas), ce qui n'est pas le cas dans le dispositif actuel puisque la TIPP ne pourra pas être supérieure au taux voté, et à condition que le dispositif ne remette pas en cause la hausse tendancielle de la fiscalité sur les carburants. Le système proposé présente cependant deux limites : établi à partir d'une comparaison des cours moyens entre deux trimestres, il peut être totalement inadapté si les fluctuations de cours sont infra-annuelles, et ses effets sont tributaires des comportements de marge des distributeurs.

En fait l'existence d'une taxe dont le niveau ne dépend pas du prix hors taxe (la TIPP) permettait déjà d'atténuer la fluctuation des prix TTC (une augmentation de 20 % du prix hors taxe du super sans plomb se traduit par une hausse de moins de 8 % du prix TTC car la TIPP, qui représente 62 % du prix auquel s'applique la TVA, n'est pas modifiée). Remarquons aussi qu'il est erroné d'accuser le gouvernement de s'enrichir lorsque le cours du pétrole s'accroît : pour une part, les ménages réduisent leurs achats de biens et services autres que l'énergie pour compenser l'augmentation du prix de celle-ci. Cela provoque une diminution des recettes de TVA sur les autres biens et services. Les recettes de l'État n'augmentent que si les ménages réduisent leur épargne. Les baisses de TIPP annoncées constituent donc bien une stimulation budgétaire et non la neutralisation de recettes excédentaires.

En septembre 2000, le gouvernement a décidé la suppression de la vignette automobile pour les particuliers (soit 12 milliards de francs). C'est une mesure peu justifiable, qui favorise la voiture individuelle au détriment des transports collectifs. La vignette avait en outre le mérite d'être une taxe progressive, qui mettait un frein à la montée en gamme, qui frappait spécifiquement un bien ostentatoire. De plus, les voitures les plus consommatrices étaient les plus taxées. Enfin, l'avantage fiscal d'exonération de vignettes, attribuée aux seuls véhicules non-polluants (GPL, électrique), est désormais caduc. Le gouvernement a donc sacrifié une grande part de sa politique environnementale en septembre 2000. On peut le regretter. La taxation écologique est un combat permanent

puisque ses avantages sont diffus et à long terme ; ses inconvénients ciblés et immédiats.

La réduction de l'imposition des bénéfices des sociétés

Le gouvernement a annoncé la suppression de la surtaxe Juppé de 10 % d'ici 2003, ce qui permettra de réduire le taux de l'IS de 3,33 points. On retrouvera ainsi le taux de 1994 : 33 1/3, qui, compte tenu du taux de 50 % de l'avoir fiscal, permet d'éviter complètement la double imposition des dividendes distribués aux particuliers. Cependant, les entreprises devront payer une cotisation sociale sur les bénéfices (CSB) pour alimenter le Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales (FOREC). Celle-ci s'élève à 3,3 % de l'impôt sur les bénéfices, soit 1,1 % des bénéfices imposés au taux normal, diminué d'un abattement de 5 MF. Cet abattement rend la cotisation progressive. Les PME (entreprises réalisant un chiffre d'affaires inférieur à 50 MF et détenues directement ou indirectement par des personnes physiques³) sont exonérées de CSB.

3. Taux de prélèvements sur les bénéfices des sociétés, 1994-2003

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
IS	33,33	36,67	36,67	41,67	41,67	40,00	36,67	35,33	34,33	33,33
CSB*							1,1	1,1	2,2	3,3
IS+CSB	33,33	36,67	36,67	41,67	41,67	40,00	37,77	36,43	36,53	36,63

* Uniquement au dessus d'un seuil de 5 MF ; pour 2002 et 2003, il s'agit d'une hypothèse des auteurs.
Source : MEFI.

A terme, la CSB doit rapporter 12,5 milliards contre 4,3 milliards en 2000. Ceci nécessiterait un triplement du taux de la taxe. La CSB est l'équivalent des cotisations salariés pour le facteur capital. Mais à la différence de ces dernières, la CSB n'est pas exonérée d'impôt car elle n'est pas déduite de l'assiette de l'impôt sur les bénéfices. La non-déductibilité de l'assiette de l'IS permet d'éviter que cette montée en puissance pèse sur le rendement de l'IS. Par ailleurs, elle ne frappe pas la totalité du capital, puisqu'elle ne touche pas les intérêts versés, rémunération du capital emprunté.

Par contre, les petites entreprises bénéficient particulièrement des mesures annoncées par le gouvernement. En 2001, le taux d'imposition

3. Entreprises « dont le capital entièrement libéré est détenu de manière continue, pour 75 % au moins, par des personnes physiques ou par une société répondant aux mêmes conditions ».

des bénéfiques des PME sera de 25 % pour la fraction des bénéfiques inférieure à 250 000 F. En 2002, ce taux sera de 15 %.

La baisse des taux d'imposition coûte 33,8 milliards sur trois ans au gouvernement. Une partie (13,4 milliards) est financée par des mesures annexes. Le régime de l'amortissement dégressif est rendu un peu moins favorable. Le gouvernement poursuit sa politique de réduction de l'avoir fiscal attaché aux dividendes reçus par les sociétés non-mères. Au total, il sera passé de 50 % en 1998 à 15 % en 2002. Cela accroît fortement la double imposition. Il s'agit de pénaliser les placements purement financiers des entreprises, dans l'espoir de les inciter à réaliser des investissements productifs. Par contre, le régime « mère-filiales » qui permet à une société mère de percevoir des dividendes en franchise d'impôt est maintenu (le seuil de participation nécessaire étant cependant rationalisé : 5 % au lieu de 150 millions de francs ou 10 %).

Les décisions prises en matière d'imposition des sociétés doivent être analysées dans le contexte plus général de l'imposition des revenus du capital et d'une éventuelle concurrence fiscale en Europe dont les réformes annoncées dans plusieurs pays voisins — notamment en Allemagne — suggèrent qu'elle n'est plus uniquement virtuelle. Alors que l'adoption de l'Acte unique européen, en 1987, et la libéralisation des mouvements internationaux de capitaux avaient suscité, à la fin des années 1980, une réflexion sur la concurrence fiscale en matière de prélèvements sur le capital et ses revenus - taxation des intérêts, dividendes et plus-values des ménages, impôts sur le patrimoine des ménages ; impôts sur les bénéfiques et impôts sur le capital des entreprises - et une première tentative d'harmonisation (voir, notamment, Sterdyniak *et alii*, 1991), peu de progrès ont été réalisés. L'intégration économique et financière croissante en Europe a favorisé le renforcement d'une concurrence fiscale, plus ou moins ouverte, destinée à attirer les placements financiers et les entreprises. Cette concurrence s'est traduite par un allègement spectaculaire des prélèvements sur les revenus de placement des ménages, au moins jusqu'au milieu des années 1990, par une tendance à la baisse des taux d'imposition des bénéfiques des sociétés (Hugounenq, Le Cacheux et Madiès, 1999), et par la multiplication des régimes particuliers d'imposition dans les divers pays membres de l'Union européenne. Globalement, comme le soulignait une étude des services de la Commission (1998), ces évolutions ont abouti à un allègement sensible des prélèvements sur le capital et, corrélativement, à un alourdissement de ceux pesant sur le facteur peu mobile que constitue le travail, conformément à ce que prévoit l'analyse théorique de la concurrence fiscale.

Concernant l'imposition des bénéfiques des sociétés dans l'Union européenne, il convient de distinguer deux types de comportements des entreprises multinationales en réponse à des écarts de fiscalité. Le premier relève du choix d'implantation d'activités de production : pour

bénéficiaire d'une fiscalité plus avantageuse, une entreprise peut décider d'ouvrir un établissement dans un pays donné, ce qui constitue pour ce dernier un gain en termes d'emplois, de production et de recettes fiscales. Le second consiste en une pure optimisation fiscale : sans modifier autrement que marginalement la répartition géographique de leurs activités de production, les grandes entreprises peuvent profiter des régimes spéciaux mis en place par certains pays pour les sièges sociaux, les « centres de coordination », etc., et jouer avec les règles comptables et les prix de transfert entre établissements de différents pays, pour éviter l'imposition des bénéfices dans les pays où celle-ci est relativement plus lourde et ne l'acquitter que dans ceux où la fiscalité est légère. Au total les entreprises multinationales bénéficient de taux d'imposition plus faibles que celui des entreprises purement nationales, qui aboutit à fausser la concurrence.

Certes les gouvernements nationaux se sont entendus, depuis 1997, sur le principe d'un « code de bonne conduite », destiné à abolir toutes les pratiques considérées, selon la terminologie désormais courante au sein de l'OCDE, comme relevant de la « concurrence fiscale dommageable », c'est-à-dire les mesures dérogatoires du droit commun de la fiscalité des sociétés, discriminatoires au bénéfice de telle ou telle activité, visant spécifiquement à attirer les entreprises non-résidentes. Le récent « Rapport Primarolo » en recense quelques dizaines, épingleant tous les pays pour de telles pratiques, et pointant notamment du doigt les Pays-Bas pour la fiscalité des holdings financiers, la Belgique, pour celle des « centres de coordination », l'Irlande pour celle des zones franches, etc. Cette mise à l'index de pratiques douteuses est, certes, salutaire ; mais leur disparition effective est loin d'être acquise.

En outre, c'est aussi entre régimes de droit commun que s'exerce aujourd'hui la concurrence fiscale, tant par la manipulation des paramètres de l'imposition des bénéfices (assiette et taux nominaux) que par l'application des règles concernant la double imposition — qui relèvent de traités fiscaux bilatéraux —, dans le cas des entreprises multinationales. Déjà très dispersés à la fin des années 1990 (Hugounenq, Le Cacheux et Madiès, 1999), les taux d'imposition effectifs des bénéfices des sociétés le sont encore plus aujourd'hui et les annonces de réformes fiscales faites dans plusieurs pays au cours des mois récents — celle de l'Allemagne étant la plus spectaculaire, mais aussi l'Irlande, le Royaume-Uni, etc. — soulignent les dangers de la concurrence fiscale sur cet impôt.

Pour l'instant, la seule directive européenne pertinente en ce domaine est malheureusement la directive « Mère-Filiale », qui cherchait à éviter la double imposition des bénéfices des entreprises ayant des établissements dans plusieurs pays membres. En pratique, cette directive facilite les pratiques d'optimisation fiscale des grandes entreprises et encourage les montages juridiques complexes destinés à éviter l'impôt. La Commission est, aujourd'hui, préoccupée de la trop forte diversité des

taux effectifs d'imposition des bénéfiques ; mais c'est avant tout pour favoriser une plus grande intégration économique et financière. Certains gouvernements nationaux refusent, au nom du principe de subsidiarité et du droit de chaque pays de choisir sa fiscalité, de mettre un terme à cette concurrence fiscale qu'ils considèrent comme une saine émulation. Les autres ne semblent pas avoir la volonté politique d'intervenir avec la force nécessaire sur ce dossier.

L'autonomie budgétaire des administrations locales et sociales est-elle menacée ?

Plusieurs des mesures d'allègement des prélèvements obligatoires inscrites dans le projet de loi de finances 2001 s'inscrivent dans une tendance, amorcée depuis plusieurs années, de grignotage de l'autonomie budgétaire des administrations locales et sociales. Tant les organismes de Sécurité sociale que les collectivités locales voient, en effet, leurs ressources propres progressivement érodées par des réformes successives qui, sous couvert de simplification du système de prélèvements obligatoires ou poursuivant des objectifs de réduction des charges sur les bas salaires ou de prélèvements sur les bas revenus, restreignent peu à peu leur autonomie de financement et remettant en cause les principes de la gestion paritaire, du côté des organismes de Sécurité sociale, ou de la décentralisation, du côté des collectivités locales. En outre, la logique même des contraintes globales que fait peser sur le solde des administrations publiques le Pacte de stabilité européen, de même que celle des plans pluriannuels de finances publiques soumis par le gouvernement aux instances communautaires, accentuent la domination de l'État sur les décisions de financement et de dépenses des autres administrations publiques.

Fiscalisation du financement de la Sécurité sociale

Concernant le financement de la Sécurité sociale, le gouvernement Jospin a prolongé en les amplifiant les orientations prises par les gouvernements précédents dans les années 1990. Les sources de financement de la Sécurité sociale ont été diversifiées. La part des cotisations sur les salaires a été fortement réduite (poursuite des réductions dégressives de charges patronales, substitution de la CSG aux cotisations salariales maladies) au profit de financements alternatifs : revenus d'épargne des ménages, bénéfices des entreprises, consommations énergétiques et déchets (TGAP), consommation d'alcool et de tabac (tableau 4). En dix ans, la part des cotisations dans le financement du Régime général est

passée de 91 à 62 %, tandis que les impôts et les taxes représentent aujourd'hui 32 % des ressources si on compte les versements du FOREC et de la section I du FSV, tous deux entièrement financés par des taxes. La modification de la structure des ressources vise à augmenter le rendement des prélèvements (compte tenu du dynamisme des revenus du capital) et à réduire le coût du travail, jugé responsable du chômage. A cet effet, les gouvernements ont introduit une progressivité des cotisations sociales patronales. A partir de 2001, les contributions payées par les salariés deviennent également progressives, afin d'accroître le revenu net des salariés les moins rémunérés sans alourdir le coût du travail. La progressivité du financement de la Sécurité sociale constitue une inversion radicale par rapport aux cotisations proportionnelles mais plafonnées de jadis.

4. Structure des ressources du régime général

En %

	1990	1995	2000
Cotisations effectives	91	82	62
<i>dont cotisations employeurs</i>	62	55	50
<i>dont cotisations assurés</i>	29	27	13
Impôts et taxes	2	5	23
Transferts	3	10	5
Contributions publiques	3	2	9

* : Les cotisations prises en charge par l'État et le Forec sont dans la ligne « contributions publiques ».
Sources : Comptes de la protection sociale 1990-1996 ; Commission des comptes de la Sécurité sociale, mai 2000.

Le remplacement de cotisations assises sur le salaire par des contributions portant sur l'ensemble des revenus se justifie sur le plan de la logique économique et sociale pour financer les prestations universelles ou de solidarité (famille, maladie), qui bénéficient à tous les résidents (voir Sterdyniak et Villa, 1998). La réforme a été poussée jusqu'au bout pour les cotisations des salariés, mais pas pour celles des entreprises, qui continuent à payer des cotisations famille et maladie assises sur la masse salariale. Au lieu d'une grande réforme, le gouvernement a préféré agir par petites touches : réduction des cotisations sur les bas salaires, création de la CSB et de la TGAP. La logique du système devient alors confuse.

Les aides à la réduction du temps de travail ont pris la forme de baisses de charges sociales (forfaitaires de 4 000 F par salarié). Ces baisses, dont le coût serait de 40 milliards à terme, devaient être financées par des prélèvements sur le régime de la Sécurité sociale, les régimes complémentaires et le régime d'indemnisation du chômage, qui compenserait les gains faits par ces organismes du fait de la réduction du chômage. Mais ces organismes ont refusé de financer des baisses de charges pour les entreprises. En fait, un système baroque où des cotisations proportionnelles aux salaires destinées à financer des prestations

sociales seraient détournées pour financer des subventions forfaitaires à l'emploi ne paraissait pas viable. Une partie du problème provient du choix du gouvernement d'une baisse forfaitaire des cotisations pour augmenter l'incitation des entreprises à bas salaires à réduire la durée du travail : une baisse de 3 points aurait été beaucoup plus facile à mettre en œuvre puisqu'il suffisait de baisser les taux existants sans introduire de circuits supplémentaires.

Du fait de la réduction des ressources propres à la Sécurité sociale (cotisations sociales ou CSG) et de l'affectation de taxes, l'État intervient de plus en plus dans le financement de la protection sociale. L'exonération de CSG en faveur des bas salaires est par exemple mise en œuvre malgré l'opposition de toutes les caisses de Sécurité sociale. La complexité des mesures mises en œuvre induit une confusion entre impôts, cotisations sociales et subventions à l'emploi. Le risque est qu'après-demain, en situation de difficultés budgétaires, les compensations importantes versées par l'État soient remises en cause.

5. Charges pesant sur les salaires, finançant l'assurance-maladie

En %

	1996	1997	1998
Cotisations patronales	12,8	12,8	12,8
Cotisations salariés	6,8	5,5	0,75
CSG	0	1,0	5,1

Source : Loi de Financement de la Sécurité sociale.

Faut-il encore des impôts locaux ?

En principe compensées par des transferts budgétaires de l'État aux collectivités locales, les différentes modifications apportées depuis trois ans à la fiscalité locale - réduction des droits de mutation, suppression progressive de la part salariale de la taxe professionnelle des entreprises, suppression en 2000 de la part régionale de la taxe d'habitation et nouveau mécanisme de dégrèvement sur cette taxe (*cf. infra*), puis de la vignette automobile sur les véhicules des particuliers - aboutissent à réduire l'autonomie fiscale locale et soulèvent des objections véhémentes au nom de l'esprit de la décentralisation, dont la cohérence semble remise en cause⁴.

Les justifications avancées sont, quant à elles, de deux ordres : d'une part, les impôts locaux pesant sur les ménages seraient peu équitables, à la fois parce que leur montant diffère d'une localité à une autre pour des ménages similaires et parce qu'ils pèsent relativement plus sur les

4. La Commission sur la Décentralisation, mise en place par le Premier ministre, présidée par Pierre Mauroy et composée d'élus de toutes tendances a, de même que le Président du Sénat, critiqué avec virulence ces amputations de l'autonomie fiscale locale.

certaines catégories à revenus moyens ou modestes de la population, réduisant ainsi la redistributivité des prélèvements ; d'autre part, la diversité des taux de certains prélèvements locaux et le poids qu'ils font peser sur certaines assiettes engendrent des inefficiences.

Une fiscalité locale inique ?

Le système français d'imposition locale⁵ est effectivement critiquable à un double titre. En premier lieu, l'évaluation des valeurs locatives des logements sur laquelle s'appliquent les taux votés par les différentes collectivités territoriales ne reflète pas la véritable valeur économique du logement : celle utilisée aujourd'hui date en effet de 1971 ! Une révision des valeurs locatives avait été votée par le Parlement en 1991 et effectuée par les services du Cadastre depuis ; mais elle n'a jamais été mise en œuvre, les élus redoutant le mécontentement que pourrait susciter chez les contribuables qui en pâtiraient une redistribution du montant de cet impôt. En second lieu, on peut s'interroger sur le bien-fondé d'une imposition assise sur la valeur du logement occupé, qui ne reflète pas nécessairement le niveau de vie des contribuables qui l'occupent : ne vaudrait-il pas mieux choisir une autre assiette, comme l'avait décidé l'Assemblée nationale en adoptant, en 1990, un projet de loi instituant la taxe départementale sur le revenu en remplacement de la taxe d'habitation départementale ?

La réflexion sur cette réforme, jamais entrée en vigueur, renvoie, pour partie, à la question de l'équité verticale. Mais elle a également une dimension purement horizontale, et qui touche aussi à l'efficacité en matière de gestion publique locale. En effet, dans le cadre de marchés fonciers et immobiliers raisonnablement libres et efficaces, la valeur des logements devrait refléter, entre autres, la quantité et la qualité des services publics locaux dont bénéficient leurs occupants : asseoir l'imposition locale sur une telle base peut apparaître comme une solution garante à la fois de l'efficacité de la gestion locale, dans la mesure où elle permet une évaluation « marchande » des décisions prises en matière de dépenses publiques locales, et de l'équité horizontale, en ce sens que les différences de montant acquitté de taxe d'habitation refléteraient de réels écarts dans les services locaux.

Dans un cadre idéal où la mobilité résidentielle des ménages serait forte et peu coûteuse, on pourrait souhaiter que toutes les dépenses publiques locales soient financées par des prélèvements directs sur les ménages : une telle modalité assurerait à la fois l'équité horizontale, en ce sens que l'ensemble « prélèvements locaux et bénéfices retirés des services offerts » serait, en principe, uniforme, aux différences de

5. Développée ici à propos de la taxe d'habitation, cette critique s'applique également à l'impôt sur le foncier bâti, dû par le propriétaire du logement et assis, lui aussi, sur la valeur locative.

préférences près, et l'efficacité, puisque la mobilité résidentielle garantirait que l'offre publique locale et son coût sont conformes aux préférences des contribuables : c'est le modèle idéal de la concurrence appliqué aux collectivités locales (l'analyse fondatrice de cette démarche est celle de Tiebout, 1956). Les hypothèses permettant une telle analyse sont cependant très restrictives. En particulier, il faut supposer que les services publics locaux procurent à tous les contribuables des bénéfices équivalents. Elle fait abstraction des différences de revenu, qui influent très probablement sur les préférences individuelles et les besoins en matière de services publics locaux — notamment dans le système français où les collectivités locales ont la charge de nombreuses politiques sociales — et, bien sûr, définissent les capacités contributives. Enfin, le financement sur ressources fiscales propres des collectivités territoriales françaises repose davantage, aujourd'hui, sur les prélèvements sur les entreprises — taxe professionnelle (154 milliards de francs en 1999, 170 si on ajoute les compensations versées par l'État) et taxe sur le foncier bâti (88 milliards de francs en 1999, dont plus de la moitié à la charge des entreprises), alors que les prélèvements acquittés par les ménages n'en représentent qu'un peu plus d'un tiers (72 milliards au titre de la taxe d'habitation et environ 30 au titre de la taxe sur le foncier bâti, acquitté par les ménages propriétaires de leur logement) : c'est donc bien plus la présence ou l'absence d'entreprises sur le territoire de la collectivité, que les décisions de dépenses en faveur des contribuables qui influent sur la charge fiscale pesant sur les ménages, ce qui brouille le lien entre pression fiscale locale et quantité et qualité des services publics locaux offerts et accroît l'iniquité effective du système de financement des collectivités territoriales, tendant même à le rendre franchement régressif dans de nombreux cas.

Problèmes d'efficacité des prélèvements locaux

Ces graves défauts de la fiscalité locale française sont encore accentués par la complexité et l'extrême morcellement de l'organisation territoriale, caractérisée à la fois par un grand nombre d'entités de petite taille — plus de 36 000 communes, dont la très grande majorité ne comprend que quelques centaines d'habitants, voire moins —, par la multiplicité des niveaux - la commune, les divers groupements de communes, le département, la région —, l'absence de hiérarchie entre ces niveaux et les nombreux domaines dans lesquels les compétences sont partagées. En outre, tous les niveaux, à l'exception de ceux nouvellement introduits (les communautés de communes à fiscalité propre) sont financés par les « quatre vieilles » (taxe d'habitation, taxe sur le foncier bâti, taxe sur le foncier non bâti et taxe professionnelle), chaque échelon prélevant sur ces quatre assiettes communes à un taux différent.

Cette organisation complexe a de nombreux inconvénients, notamment en termes d'efficacité. D'une part, elle rend opaque la gestion

des élus locaux et ne facilite pas leur responsabilisation devant les électeurs/contribuables. D'autre part, elle favorise des formes de concurrence fiscale entre collectivités locales, notamment au niveau des agglomérations et des bassins d'emploi, en vue d'attirer des entreprises qui constituent, dans le système actuel, l'essentiel de la richesse fiscale des collectivités territoriales. En outre, la définition de l'assiette des prélèvements pesant sur les entreprises a une incidence sur les coûts relatifs des différents facteurs de production, le capital et la main-d'œuvre.

C'est pour remédier à certaines de ces inefficiences que plusieurs lois, depuis celle du 6 février 1992 portant sur l'administration territoriale de la République, ont cherché à promouvoir l'intercommunalité et la constitution de groupements de communes de dimension économiquement pertinente et prélevant une taxe professionnelle de zone (voir, notamment, Madiès, 1998). Cette politique de regroupement et de rationalisation reste cependant inachevée et incomplète, puisqu'elle ne concerne que les communes, sans modifier en quoi que ce soit les autres échelons, et ne porte que sur la taxe professionnelle. C'est également pour éliminer le surcoût qu'elle fait peser sur la main-d'œuvre que la part salariale de l'assiette de la taxe professionnelle est en voie de suppression.

Abolir la fiscalité locale ?

Faut-il aller plus loin, et entreprendre une refonte complète du financement des dépenses publiques locales ? Trois pistes sont envisageables. La première consisterait à réformer les assiettes des prélèvements locaux, pour les rendre plus conformes aux objectifs d'efficacité et d'équité discutés plus haut : votée par l'Assemblée nationale en 1990, mais jamais entrée en vigueur, l'institution d'une taxe départementale sur les revenus des ménages, en remplacement de la part départementale de la taxe d'habitation, irait dans ce sens ; plus généralement, on pourrait concevoir des systèmes de « centimes additionnels » aux impôts nationaux prélevés, de manière autonome, par les différentes collectivités locales.

La deuxième, que semble privilégier le rapport de la Commission Mauroy sur la décentralisation, irait dans le sens d'une spécialisation fiscale : à chaque niveau d'administration territoriale serait réservé l'un des prélèvements locaux, ce qui permettrait de limiter la concurrence fiscale, d'accroître la lisibilité du système pour les électeurs/contribuables, et d'améliorer ses performances en termes d'équité.

La troisième, enfin, consisterait à supprimer purement et simplement tout prélèvement fiscal local autonome, pour le remplacer par des dotations budgétaires de l'État. Les différentes mesures prises depuis trois ans vont dans ce sens. Une telle réforme, comparable à ce qui a

été mis en place au Royaume-Uni depuis 1992, aurait l'avantage de simplifier grandement le système fiscal français, et de remédier à la plupart des défauts qui ont été soulignés plus haut. On lui objecte souvent qu'il s'agirait d'une profonde remise en cause de la décentralisation, puisque l'on priverait les collectivités territoriales de toute autonomie en matière de financement. Mais l'autonomie actuelle est plus illusoire que réelle pour la grande majorité de communes, trop petites et trop pauvres en entreprises pour pouvoir faire de vrais choix fiscaux, et qui, en pratique, sont déjà financés pour plus de moitié par des transferts en provenance du budget de l'État, au titre des différentes dotations — dotation globale de fonctionnement, dotation d'équipement, dotation de compensation de la taxe professionnelle, des dégrèvements, etc. Dès à présent, les transferts du budget de l'État sont nombreux et sont attribués selon des critères complexes, confus et parfois arbitraires, de sorte qu'ils ne parviennent ni à une péréquation effective de ressources entre collectivités locales riches et pauvres, ni à une meilleure efficacité dans l'affectation des fonds.

Un tel système de financement suppose la définition de critères clairs et objectifs de répartition des fonds, ainsi que des garanties quant à sa pérennité, pour lesquelles on pourrait s'inspirer de ce qui existe dans des pays tels que l'Allemagne, où près de 90 % des ressources des Länder provient de reversements de l'État fédéral. Certes il pourrait paraître moins décentralisé que le système actuel ; mais il présenterait d'importants avantages en termes d'équité, horizontale et verticale, et d'efficacité, tout en simplifiant sensiblement le système fiscal et en allégeant les coûts de prélèvement. L'autonomie du côté des dépenses n'en serait nullement réduite, et la sanction des électeurs locaux pourrait s'exercer plus efficacement en s'appuyant sur l'usage fait par les élus de sommes connues de tous et ne dépendant que de critères non manipulables.

Les impôts directs sur les ménages

Faut-il moins taxer les plus riches ?

Selon de nombreux observateurs, la fiscalité française sur les hauts revenus et patrimoines serait confiscatoire voire punitive : elle découragerait les plus productifs de travailler et condamnerait les plus riches à l'exil. L'actualité renforce souvent cette impression quand, à l'occasion du décès d'un écrivain populaire, les Français constatent que ce dernier résidait en Suisse ou, quand la presse colporte des projets de départs d'autres symboles nationaux. Qu'en est-il réellement ? Trois travaux récents ont étudié ce sujet.

Piketty (1999) analyse les comportements des individus disposant de revenus élevés, à la suite de forte modification des taux d'impôts marginaux qui les frappent. Tout en prenant de nombreuses précautions, compte tenu de la qualité des données et de la limite temporelle de son étude, il montre que le taux actuel des prélèvements sur les plus hauts revenus ne nuit pas au volume de recettes fiscales. « Maintenir son niveau de vie » serait généralement le souci des revenus les plus élevés. Ainsi, lorsque les impôts augmentent, les ménages aisés cherchent à accroître leurs revenus avant impôt, notamment en accroissant leur offre de travail. Autrement dit, le système fiscal français se trouverait du bon côté de la courbe de Laffer. En sens inverse, une réduction du taux marginal d'imposition conduirait à une baisse de la masse de recettes fiscales, sans effet favorable sur l'activité. Toutefois, la nature des données utilisées ne permet pas de conclure quant aux éventuels impacts de long terme.

L'étude de la Direction générale des impôts (2000) évalue le nombre de départs vers l'étranger des contribuables les plus imposés. Le départ de contribuables dans les tranches de revenu et de patrimoine les plus élevées serait 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 1,3 % du rendement de l'ISF). Encore ce chiffre ignore-t-il les arrivées de fortunes étrangères. Le premier pays d'accueil est la Suisse⁶. Dans certains cas, les motivations de départ sont effectivement fiscales : un héritage important ou la liquidation d'un patrimoine professionnel qui deviendrait soumis à l'ISF amène à un départ dans un pays où la taxation des patrimoines est moins élevée. Aussi, la principale raison de ces départs n'est-elle pas l'IRPP mais l'impôt sur la fortune. Dans d'autres cas, il s'agit de meilleures possibilités professionnelles à l'étranger. Mais il pourrait être opportun de s'interroger sur les facteurs de ces meilleures possibilités professionnelles. S'agit-il du déroulement normal de certaines carrières ? Ou les entreprises étrangères seraient-elles en mesure de proposer des revenus (après impôts) supérieurs à ceux proposés par des entreprises basées en France pour un coût moindre ? Autre interrogation : la fiscalité française dissuade-t-elle les étrangers de s'installer en France ? Malheureusement, l'étude n'en dit mot.

Le rapport François-Poncet (2000) se préoccupe du départ à l'étranger des jeunes français de talent. Il argumente la thèse selon laquelle les plus brillants d'entre eux ont tout intérêt à travailler à l'étranger. La démonstration repose sur un recensement des principaux dispositifs facteurs de cette fuite. Au regard des différences de fiscalité (impôt sur le revenu,

6. La Suisse fait l'objet de nombreuses pressions internationales et notamment par le biais de l'OCDE qui a publié en 1998 un rapport intitulé « Concurrence fiscale dommageable — un problème mondial ». Ce rapport désigne la pratique du secret bancaire comme le principal facteur dommageable. Le Luxembourg est également concerné.

cotisations sociales, impôts sur la fortune, taxation des *stock-options*), il peut paraître avantageux d'entreprendre sa carrière à l'étranger. De façon contradictoire, le rapport signale un point très important mais n'en tire aucune conclusion : en comparaison avec d'autres nations, la France manque d'ouverture internationale (2,9 % des Français résident à l'étranger contre 5 % des Allemands, 11,3 % des Italiens, 12 % des Suisses). Dans les motivations des jeunes expatriés, les avantages financiers ne viennent qu'au 4^e rang, derrière la recherche d'un tremplin pour la carrière, celle de responsabilités accrues et les motifs personnels.

Fallait-il alléger l'impôt sur le revenu ?

Le Plan Fabius comporte un programme de baisse de l'impôt sur le revenu. Comme c'est l'impôt le plus ressenti psychologiquement par les ménages, et particulièrement par les plus riches, sa baisse est une composante obligatoire de tout plan de réduction de la fiscalité. Le risque était qu'un tel plan bénéficie surtout aux plus riches. Cela aurait été le cas si elle avait comporté une forte diminution du taux maximal de 54 % ou un fort élargissement des tranches à 43 et 48 %. D'un point de vue redistributif, la réforme choisie n'est pas la plus mauvaise possible : elle ne comporte pas de baisse spécifique du taux de 54 % ; les taux baissent d'autant plus qu'ils sont bas (de 3,5 points pour les deux plus bas à 1,5 pour les deux plus hauts, cf. tableau 6).

Le calcul de la décote est modifié. Elle bénéficiait auparavant aux ménages dont l'impôt selon le barème (ISB) était inférieur à 3 350,00 F. Ceux-ci payaient un impôt égal à $I=2*ISB-3350$ F. La nouvelle formule étend la décote aux ménages dont l'ISB est inférieur à 4 900,00 F.

6. La réforme de l'impôt sur le revenu

	Impôts 1999	Impôts 2003
Tranches du barème		
De 26 230 F à 51 600 F	10,5	7
De 51 600 F à 90 820 F	24	20,5
De 90 820 F à 147 050 F	33	30,5
De 147 050 F à 239 270 F	43	40,5
De 239 270 F à 295 070 F	48	46,5
Plus de 295 070 F	54	52,5
Plafond du quotient familial		
Droit commun	11 060 F	13 020 F
1 ^{er} enfant des femmes seules	20 370 F	22 530 F
Décote		
Plafond	3 350 F	4 900 F
Calcul	3 350 F – ISB	2 450 F – 0,5 ISB

Source : MEFI.

Ils payeront un impôt de $I=1,5 * ISB - 2\,450,00$ F. Auparavant, un célibataire bénéficiait de la décote jusqu'à un salaire net mensuel de 6 303 F ; maintenant, jusqu'à 7 466,00 F. Du fait de la décote, le taux marginal d'imposition au bas du barème était de 2 fois 10,5 %, soit 21 %. A terme, il passera à 1,5 fois 7 %, soit 10,5 %. Ceci permet d'augmenter légèrement le nombre de bénéficiaires de cet avantage et de réduire quelque peu l'impôt de personnes à bas salaires, qui en payaient déjà peu, aussi le gain est-il minime (le gain maximal est de 775 F par an). Reste que la décote est une complication inutile du système français, qui a des effets pervers (dans certains cas, un couple marié paie plus d'impôt que deux célibataires de même revenu). Une réforme simplificatrice la supprimerait quitte à relever quelque peu le plancher de la 1^{re} tranche du barème (elle figurait d'ailleurs dans le plan Juppé).

En 1997, le gouvernement avait abaissé de 16 380 F à 11 000 F par demi-part le plafond de la diminution d'impôt induite par le quotient familial, soit une perte de 5 380 F par enfant pour les familles concernées. La réforme remonte ce plafond à 13 020 F (soit 32 % de la baisse initiale). Dans le cas des familles avec deux enfants, la mesure bénéfique à celles de revenu mensuel supérieur à 38 800 F. Le gain atteint 3 480 F pour les Familles d'un revenu supérieur à 43 500 F. Certes, ce retour en arrière partiel diminue l'impôt des familles les plus riches, mais il retrouve la logique de la progressivité de l'impôt qui doit tenir compte, pour taxer chaque foyer, de son niveau de vie, donc de son revenu et de sa taille (voir Hugounenq et Sterdyniak, 1999).

Par ailleurs, le gouvernement a choisi de ne pas toucher à l'ISF et la suppression de la CSG pour les salaires allant jusqu'à 1,4 SMIC permet aux ménages peu soumis à l'IR de bénéficier également de la réforme fiscale (voir plus loin). Reste que, en francs, les ménages gagnent d'autant plus qu'ils sont riches (tableau 7). A même niveau de vie, la baisse de la CSG bénéficie inégalement aux couples selon qu'il s'agit de ménages bi-actifs (SMIC + SMIC) ou mono-actifs (2 SMIC). Le pouvoir d'achat des premiers s'accroît de 10 % alors que les seconds doivent se contenter d'une hausse de 0,7 %. Les oubliées de la réforme sont certaines familles mono-actives, dont le mari gagne plus que 1,4 fois le SMIC, mais qui compte tenu de leur nombre d'enfants, ne sont pas imposables : par exemple, une famille avec trois enfants, où le mari gagne un salaire de 10 000 F par mois. Par contre, la hausse du plafond du quotient familial provoque un saut important du gain en revenu disponible entre 5 et 8 SMIC.

7. Les conséquences financières des mesures fiscales pour un couple avec deux enfants

Revenu d'un couple avec 2 enfants	Gain IRPP	Gain CSG	Vignette (*)	Gain total	Gain en % du RDB	Taux moyen IRPP 2000	Taux moyen IRPP 2008	Baisse du taux moyen en points
SMIC	—	6 480	—	6 480	9,4 %	0,0 %	0,0 %	0
SMIC + SMIC	463	12 960	200	13 623	9,9 %	0,3 %	0,0 %	-0,3
2 SMIC	463	—	200	663	0,5 %	0,3 %	0,0 %	-0,3
3 SMIC	1 736	—	300	2 036	1,0 %	3,2 %	2,4 %	-0,8
4 SMIC	2 971	—	500	3 471	1,3 %	6,2 %	5,1 %	-1,1
5 SMIC	4 206	—	800	5 006	1,5 %	8,3 %	7,1 %	-1,2
8 SMIC	12 484	—	1 500	13 984	2,5 %	14,8 %	12,5 %	-2,3
10 SMIC	14 801	—	2 000	16 801	2,4 %	18,2 %	16,0 %	-2,2
15 SMIC	18 504	—	7 000	25 504	2,5 %	24,5 %	22,7 %	-1,8
20 SMIC	22 208	—	10 000	32 208	2,3 %	28,1 %	26,5 %	-1,6
30 SMIC	31 620	—	14 000	45 620	2,2 %	35,2 %	33,7 %	-1,5
1 SMIC net = 68 583								

* : Notre calcul de la vignette est basé sur une évolution très progressive suivant le revenu (évaluation du pouvoir d'achat automobile). Le principe la vignette plafonne à environ 14 000 F pour les plus grosses cylindrées (cas très rares). Dans notre exemple de couples avec deux enfants, on considère que le ménage peut disposer de plusieurs véhicules.
Source : Calculs des auteurs.

D'autres réformes possibles

L'IRPP est le seul impôt progressif du système fiscal français. Etant basé sur un bilan complet de la situation du ménage contribuable, il est naturellement complexe : il faut prendre en compte précisément la composition du ménage et les charges qu'il supporte.

Le principe de base devrait être que le revenu imposable représente au mieux le revenu dont dispose le ménage. Les dispositions d'abattement de revenu ou d'impôt ne sont justifiables que si elles s'inscrivent dans ce principe, non si elles le contredisent. Actuellement, certains revenus du capital continuent à jouir d'un statut privilégié (voir plus loin). Plusieurs dispositifs d'incitation fiscale ont été supprimés ou réduits dans la période récente. Il demeure cependant quelques dispositifs contestables : la déduction pour investissement dans le cinéma (d'un coût de 120 millions en 2000) ; celle dans les DOM-TOM (pour 1,5 milliard) ; la demi-part supplémentaire pour les contribuables seuls ayant eu des enfants à charge (pour 8,9 milliards) ; la non-imposition des majorations familiales de retraite (2,3 milliards). D'autres ont malheureusement été créées récemment, en particulier les amortissements Périssol et Besson (3,5 milliards). Ces dispositifs ont le défaut de favoriser spécifiquement les contribuables les plus riches.

Faut-il, comme on l'avait un moment envisagé à Bercy, 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 % (sauf si son salaire dépasse 790 000 F, soit 65 833 F par mois). 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 quasi-totalité des salariés et des retraités payerait le même impôt. 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 est supérieur à 65 833 F par mois) et des titulaires des revenus non-salariaux (notamment les revenus des entrepreneurs individuels, les revenus fonciers et les dividendes). La discrimination qui frappe actuellement les revenus non-salariaux est-elle justifiée ? D'un côté, la fraude sur ces revenus est importante (de 25 à 33 % selon le Conseil des Impôts). De l'autre, il est choquant d'infliger une amende collective, qui peut aussi être perçue comme un droit à tricher. Aussi une telle 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 des plus hauts revenus, le gouvernement

pourrait ajouter une nouvelle tranche (de 54 % par exemple) pour la part des revenus supérieurs à 790 000 F, de sorte que la réforme ne diminuerait pas l'impôt des plus riches. Ceci en atténuerait l'aspect anti-redistributif.

Actuellement la CSG-CRDS est déductible pour 5,1 points et non déductible pour 2,9 points. C'est une source de complication dont on pourrait se passer. Rendre la CSG totalement déductible a l'avantage de la simplicité ; cela évite de faire payer un impôt sur des sommes que les contribuables n'ont pas touchées ; l'inconvénient est que cela bénéficierait surtout aux plus riches. Selon le Conseil des impôts, cette mesure entraînerait une baisse de 26 milliards de l'IR. Considérons une famille avec 2 enfants (tableau 8). Le gain, nul si la famille n'est pas imposable, augmente progressivement avec le revenu. La mesure provoque une hausse de 0,3 % du revenu pour des salaires mensuels de 20 000 francs, de 1,5 % pour des salaires mensuels de 100 000 francs. La mesure inverse de simplification consiste à rendre la CSG-CRDS totalement non-déductible. L'État gagnerait alors 40 milliards d'impôt sur le revenu supplémentaire. Bien sûr, la mesure frapperait particulièrement les plus riches (tableau 8).

Dans les deux cas, la mesure pourrait être compensée pour être neutre sur le total des recettes fiscales. Cela ne peut se faire que par une modification du barème de l'IR (car on ne peut baisser la CSG qui est affectée aux organismes de Sécurité sociale). Comme le revenu imposable sera en moyenne diminué de 3,8 % (augmenté de 6,6 %), il faudrait alors augmenter (diminuer) tous les taux du barème de l'IR de 3,7 % (de 6,2 %). La mesure sera alors pratiquement neutre. Dans le premier cas, elle aurait l'inconvénient d'augmenter légèrement le taux marginal apparent, que l'on vient de faire baisser (de 52,5 à 54,4 % par exemple) ; dans le second, l'avantage de l'abaisser légèrement (de 52,5 à 49,2 %). Mais quel gouvernement se lancerait dans une réforme si compliquée pour aboutir à la fin à la neutralité de la réforme ?

8. Gain à la déductibilité/perte à la non-déductibilité de la CSG selon les salaires

En francs

Famille avec 2 enfants Salaires mensuels bruts	Impôt actuel	Gain à la déductibilité*	Perte à la non- déductibilité**
10 000	0	0	0
20 000	5 192	499	878
30 000	17 686	1 710	3 008
50 000	52 025	3 919	6 894
75 000	119 390	7 758	15 039
100 000	199 298	12 825	22 559

* : Baisse de l'impôt si la CSG-CRDS est totalement déductible.

** : Hausse de l'impôt si la CSG est totalement non-déductible.

Source : Calculs des auteurs.

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 sous l'effet de la croissance économique. Faut-il s'en indigner ? Au contraire, faut-il se réjouir de voir ainsi augmenter le poids de l'impôt le plus redistributif ?

Un bilan du partage de la baisse des impôts

Au total à l'horizon 2003, l'essentiel des baisses d'impôts figurant dans le plan Fabius devraient bénéficier directement aux ménages (CSG, IR et vignette) pour 90 milliards de francs et indirectement pour 51 milliards (*via* la baisse des prix supposée répercuter complètement à terme la baisse de la TVA). Une ventilation des réductions d'impôt par quartile de la distribution des revenus des ménages (tableau 9 où Q1 désigne les 25 % des ménages les plus pauvres et Q4, les 25 % les plus riches) montre une répartition relativement égalitaire sur les trois premiers quartiles : chacun de ces quartiles devrait bénéficier d'environ 20 milliards, soit près de 14,5 % de la baisse totale. Par contre, le dernier quartile récolte 56 % de l'allégement fiscal. Les deux premiers quartiles sont les seuls à bénéficier de la baisse de la CSG ; le troisième quartile profite certes des baisses de la TVA et de l'IR, mais c'est le dernier quartile qui en concentre l'essentiel. De manière générale, il est très difficile qu'une baisse de la fiscalité ne profite pas principalement aux plus riches.

9. Répartition de la baisse des impôts par quartile de revenus des ménages

Quartiles	Réforme fiscale de type CSG		Réforme fiscale de type en IRPP		Réforme fiscale de type TVA		Réforme fiscale de type TVA		Total
	En % ¹	En Mds	En % ²	En Mds*	En % ³	En Mds	En % ⁴	En Mds	
Q1	60	15	0	0	12	4	0	0	20 (14%)
Q2	40	10	5	3	19	6	5	1	21 (15%)
Q3	0	0	15	10	27	8	25	5	23 (16%)
Q4	0	0	20	52	42	13	70	14	77 (55%)
		25		65		31		20	141

* Y compris suppression de la vignette.

Les quartiles sont calculés sur les revenus des ménages non corrigés de la structure familiale. Aussi, des célibataires de Q2 peuvent être imposés alors que des familles nombreuses de Q3 pourraient ne pas l'être.

1. Indice de répartition du nombre de salariés entre SMIC et 1,3 SMIC (calculs OFCE d'après INSEE). Dans le premier quartile, on trouve des retraités alors les couples de salariés biactifs dont l'un gagne le Smic sont plutôt dans le deuxième quartile. C'est pourquoi, l'intégralité de la baisse de la CSG ne profite pas qu'au seul premier quartile.

2. Indice de répartition des recettes fiscales (calculs OFCE d'après INSEE-DGI).

3. Indice de répartition de la consommation totale (calculs OFCE d'après INSEE).

4. Indice de répartition de la consommation type travaux d'entretien du domicile (hypothèse OFCE).

Source : Calculs des auteurs.

Fallait-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 en tenant compte des plus-values latentes et du loyer implicite que procure la propriété de sa résidence, loyer 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. En raison du plafonnement du plafonnement, l'impôt total dû peut dépasser le revenu imposable. Pour payer l'impôt, le contribuable doit liquider une partie de son patrimoine. Ceci 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.

Le tableau 10 montre certaines particularités de l'IRPP et de l'ISF quand le patrimoine engendre des plus-values importantes. 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, son patrimoine financier a été placé soit dans des actions (profil 1) soit dans des obligations publiques (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 a rapporté 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 F. Compte tenu de la faiblesse du revenu imposable (puisque ni les loyers fictifs, ni les plus-values ne sont pris en compte), l'impôt exigé représente 1,42 fois celui-ci, ce qui ouvre droit à un plafonnement, qui de plus est plafonné. Finalement, l'impôt représente 87 % le revenu imposable, mais 5 % du revenu réel. Le portefeuille 2 a un revenu qui vaut 2,85 fois celui du portefeuille 1, mais ne paye que 30 % des impôts de celui-ci. De façon générale, le plafonnement n'est pas à lui seul une bonne mesure puisqu'il ne bénéficie qu'à des personnes qui ont un patrimoine important et peu de revenu imposable, donc qui déjà payent peu d'impôt sur le revenu, car ils touchent les revenus de leur patrimoine sous forme de loyers fictifs ou de plus-values latentes. Le plafonnement serait par contre justifiable après une réforme fiscale qui inclurait les loyers fictifs et les plus-values latentes dans le revenu imposable.

10. L'ISF selon la structure du portefeuille

	Placement obligataire	Placement boursier
Actif net au 31-12-1999		
Résidences	6 MF	6 MF
Titres financiers	20 MF	20 MF
(Valeur au 31-12-1998)	(20 MF)	(17 MF)
Total	26 MF	26 MF
Revenu imposable *	1 200 KF	170 KF
Revenu économique **	1 100 KF	3 130 KF
Prélèvements sociaux	120 KF	17 KF
IR	180 KF	36,8 KF
ISF théorique	187,6 KF	187,6 KF
Total	487,6 KF	241,3 KF
(IR+ISF)/Revenu imposable	40,6 %	142 %
ISF Plafonné à 85%		90,7 KF
ISF Plafond plafonné		93,8 KF
Total effectif	487,6 KF	147,6 KF
(IR+ISF)/revenu imposable	40,6 %	86,7 %
Impôts/revenu économique	44,3 %	4,7 %

* : 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%.

** : Le revenu économique incorpore le revenu effectif (dividendes ou intérêts), le revenu potentiel (plus-values réelles) ainsi que le revenu implicite (équivalent -loyer de l'habitation principale, soit 300 KF). Concernant le second profil, les plus-values se chiffrent à 3 000 KF.

Source : Calculs des auteurs.

Faut-il réduire l'ISF sur les propriétaires de jeunes entreprises innovantes ? Si un jeune entrepreneur crée une entreprise, qu'il en détient moins de 25 % et que la valeur des parts de la société qu'il possède est par exemple de 10 millions de francs, il devra payer un ISF de 33 870 francs, ce qui est très peu si la valeur de cette entreprise provient de plus-values latentes qui n'ont pas été imposées à l'impôt sur le revenu et si elle continue à engendrer des plus-values qui ne sont toujours pas imposés. Là-aussi, une réforme ne paraît guère nécessaire.

La taxation des revenus du capital

La fiscalité des revenus financiers en France avait été progressivement allégée jusqu'en 1992 du fait de l'addition disparate de mesures visant à favoriser successivement telle ou telle forme de placements. En 1989, l'instauration de la libre circulation des capitaux a amené les pouvoirs publics à permettre aux institutions financières d'offrir un produit totalement exonéré d'impôt à l'épargne qui peut s'évader facilement, c'est-à-dire à l'épargne financière liquide : les SICAV de capitalisation ont été exonérées de toute taxation. Depuis, un retour de

bilancier est intervenu : les SICAV de capitalisation sont de nouveau imposées ; l'abattement de 8 000 F a été réservé aux seules actions ; les privilèges de l'assurance-vie ont été partiellement remis en cause : la CRDS-CSG frappe la plupart des revenus financiers. Ceux-ci restent soumis à cinq régimes.

1) Certains placements, dits populaires, restent non-imposables (livret A, Codevi), dans la limite de certains plafonds relativement bas.

2) La rémunération sous forme d'intérêts est soumise à un prélèvement libératoire de 15 % (au titre de l'impôt sur le revenu) et à un prélèvement social de 10 % : soit 25 % au total.

3) Certains placements échappent au prélèvement de 15 %, mais payent les prélèvements sociaux de 10 %. C'est le cas pour les Comptes d'épargne logement, les Plans d'épargne logement (avec un plafond de 400 000 F et une immobilisation pendant 4 ans), le PEP (avec un plafond de 600 000 F sous contrainte d'une durée de détention de 8 ans).

4) Les contrats d'assurance-vie (lorsque leur durée de détention dépasse 8 ans) supportent le prélèvement social (au taux de 10 %), plus un prélèvement libératoire au taux de 7,5 % (au delà d'une limite de 30 000 F par an), sauf s'ils sont investis en actions françaises. De plus, ils sont exonérés de droits de succession en dessous d'un certain seuil, ce qui constitue une évasion fiscale injustifiable ⁷.

5) La détention d'actions rapporte d'une part des dividendes, qui, compte tenu du niveau de l'avoir fiscal et du taux normal de l'impôt sur les sociétés, sont en principe imposés au seul impôt sur le revenu ⁸ (au-delà d'un abattement de 8 000 F), auquel s'ajoutent les 10 % de prélèvement sociaux ; d'autre part des plus-values non-imposables (dans la limite d'un seuil de vente de 50 000 F en 2000), mais qui représentent en principe des profits non-distribués sur lesquels l'entreprise a payé l'impôt sur les sociétés. Le Plan d'épargne en actions (PEA) permet d'investir jusqu'à 0,60 MF en actions françaises. La rémunération est exonérée d'impôt moyennant une durée minimale de détention de 5 ans ; elle paye toutefois les 10 % de prélèvements sociaux.

Si une entreprise réalise un profit de 100, elle paye 36,67 d'IS. Supposons qu'elle verse 20 de dividendes et conserve 43,33 (reflété en principe dans la hausse du cours de ses actions), l'actionnaire taxé marginalement au taux de 43 % (et ne payant pas d'impôt sur ses plus-values) supporte une taxation totale de 41,9 %, soit 36,7 % pour les profits non-distribués et 57,4 sur les dividendes. En deçà de l'abattement ou dans un PEA, son taux de taxation est de 29 %. Au-delà du seuil, la plus-value nominale est taxée à 25 % ; le taux de taxation total est de 52,8 %. Le taux d'imposition des actions reste donc nettement supérieur à celui des placements à revenus fixes, ce qui n'est guère logique.

7. L'avantage fiscal en cas de succession devrait être réservé aux seuls vrais placements d'assurance-décès, c'est-à-dire assurant, en cas du décès de leurs parents, le versement d'une rente soit à des enfants d'âge scolaire, soit à des descendants handicapés.

8. Cette propriété est vraie quand le taux de l'impôt sur les sociétés est de 33,33 %. Actuellement, il est de 36,7 %, compte tenu des contributions additionnelles.

La non-imposition de l'épargne contractuelle à moyen terme ne répond à aucune considération d'équité : elle profite surtout aux ménages aisés qui peuvent immobiliser durablement une partie de leur patrimoine. La fiscalité devrait être neutre par rapport aux types de placement, de façon à ce que les choix des ménages et les offres des institutions financières dépendent bien des rentabilités et des risques intrinsèques et non de considérations fiscales.

La comparaison entre la taxation des revenus du capital et celle du travail est cependant délicate. Considérons un titulaire de revenus obligataires. Il est taxé à un taux de prélèvement libératoire de 25 %, soit un taux de 33,3 % pour un taux d'intérêt de 6 % et une inflation de 2 %. Un célibataire dont le salaire mensuel est de 10 000 F coûte 14 080 F à son entreprise, dont 3 610 F de salaire différé (cotisations chômage ou retraite). Reste 10 470 F, dont 2 570 F de cotisations sans contrepartie directe (cotisations familles ou maladie). Il paye 918 F d'IR par mois. Son taux de prélèvement moyen est donc de 33,3 %. Son taux marginal est de 38 %. Soit, légèrement au-dessus du taux de taxation des revenus obligataires. Pour un salaire de 20 000 F, le taux moyen est de 41,1 %, le taux marginal de 48,7 %. Son travail est plus taxé que les revenus de son capital.

La fiscalité devrait tendre vers un schéma idéal où les cotisations sociales ouvrant des droits (cotisations retraite et chômage) seraient clairement distinguées des impôts et des contributions sociales qui financent des prestations universelles. Les premières devraient porter sur tous les éléments du salaire (il faut empêcher le développement des rémunérations annexes, qui permettent d'échapper aux cotisations sociales). Les impôts et les contributions sociales devraient porter sur tous les revenus des ménages, avec un aménagement pour tenir compte des intérêts réels et non nominaux et de l'instabilité des plus-values.

La fiscalité la plus équitable serait la taxation à l'impôt sur le revenu de l'ensemble des revenus financiers réels. La taxation des plus-values porterait sur les plus-values latentes enregistrées dans l'année et non sur les plus-values réalisées. Cette réforme permettrait de définir réellement le « revenu du ménage », alors qu'aujourd'hui celui-ci comporte des intérêts nominaux et oublie les plus-values latentes (et aussi les loyers fictifs). Mais cette mesure se heurtait à une très grande résistance des épargnants et des institutions financières. Elle serait dangereuse en situation de liberté de mouvement de capitaux, sans harmonisation fiscale européenne. La taxation des plus-values latentes est difficile car celles-ci varient fortement d'une année à l'autre : positives de 1 000 milliards en 1993 et 1996, négatives de 800 milliards en 1990 et 1994. De plus, les bénéfices non-distribués sont déjà taxés à 33,3 % normalement.

L'imposition des revenus du capital à un taux de prélèvement libératoire unique de l'ordre de 25 % est la mesure la plus simple dans le cadre d'un accord européen d'harmonisation. Ce n'est pas un système

idéal puisque le principe de soumettre à un impôt progressif la totalité des revenus du ménage est abandonné, mais c'est un système relativement équitable puisqu'il correspond à un prélèvement de 33 % sur les revenus réels. En ce qui concerne les actions, les dividendes pourraient être exonérés de l'impôt sur le revenu en contrepartie de la suppression de l'avoir fiscal : ils seraient alors imposés au même taux que les profits non distribués (soit 33,3 %) par l'impôt sur les sociétés.

Avec le passage à la monnaie unique et le renforcement de l'intégration financière, la question de la concurrence fiscale se pose avec une acuité nouvelle, notamment en ce qui concerne la fiscalité sur les revenus du capital. Pour les personnes, c'est, en théorie, le principe de résidence qui s'applique en matière d'imposition des revenus de leurs placements, quel que soit le pays dans lequel ils sont réalisés. Mais en pratique, en l'absence d'un système déclaratif obligatoire pour les établissements financiers dans plusieurs pays européens, la fraude et l'évasion fiscale sur ce type de revenus est importante. Pour y remédier, la Commission a proposé une directive qui donne aux pays membres le choix entre un prélèvement à la source, libératoire, au taux de 20 % sur les intérêts versés par les établissements financiers aux non-résidents, et la levée du secret bancaire, avec déclaration des intérêts versés aux autorités fiscales du pays de résidence du détenteur du placement. Après des mois d'opposition acharnée du Luxembourg et du Royaume-Uni, une proposition de directive a été adoptée, dans son principe, sous la présidence portugaise, au sommet européen de Feira, en avril 2000.

L'accord de Feira prévoit qu'à terme les institutions financières de tous les pays européens devront déclarer les revenus financiers versés à des non-résidents européens à l'administration fiscale de leur pays de résidence. Dans une phase transitoire, les pays pourront choisir entre fournir ces informations et instaurer un prélèvement libératoire (dont le taux n'est pas précisé). Mais l'adoption de la directive définitive est différée jusqu'à fin 2002, et conditionnée à l'adoption de mesures similaires d'une part par les pays concurrents des places financières des pays de l'UE, tels que les États-Unis, la Suisse, le Liechtenstein, Monaco et Andorre, d'autre part par certains territoires associés à l'UE (Iles anglo-normandes, Caraïbes, île de Man). Tout dépendra donc de l'énergie avec laquelle la Commission recherchera cet accord et des moyens de pression qu'elle emploiera. Dans la période récente, les principaux pays industrialisés ont manifesté, notamment au sein de l'OCDE, une réelle volonté de lutter contre certaines conséquences nuisibles du secret bancaire, notamment le blanchiment de l'argent des trafics, et d'obliger les divers paradis fiscaux à mieux contrôler la nature et la provenance des fonds placés dans leurs établissements. On peut donc espérer que la question d'une imposition minimale des revenus de placements des ménages progresse au cours des années à venir.

Des plans dangereux ?

Le gouvernement a fait adopter en octobre 2000 une loi sur l'épargne salariale qui crée un « Plan partenarial d'épargne salariale volontaire » (PPESV). Selon le rapport Balligand-de Foucauld (1999), l'ensemble des dispositifs d'épargne salariale déjà existants (participation, intéressement, plan d'épargne entreprise) ont collecté en 1998 45 milliards de francs. Ces dispositifs sont favorisés par des exonérations de charges sociales et fiscales. Aussi, ces 45 milliards auraient-ils coûté 20 milliards d'exonération de charges sociales, 10 milliards aux caisses de retraites complémentaires et 5 milliards d'exonérations fiscales, soit 35 milliards au total.

Le PPESV étend et généralise la formule des Plans d'épargne entreprise (PEE). Ces plans auront une durée de 10 ans. Ils seront alimentés par des versements des salariés et un abondement de la part des entreprises (plafonné à 30 000 F par an). Les revenus du placement seront exonérés d'impôt (mais payeront les 10 % de contribution sociale). Il faut distinguer les sommes versées par les salariés de celle versées par l'entreprise. Les premières ont déjà subi les cotisations sociales et l'impôt sur le revenu. L'avantage fiscal dont elles bénéficient est le même que celui des PEA ou des PEP avec une durée d'immobilisation plus longue. Le produit n'est donc pas *a priori* intéressant.

Par contre, l'abondement des entreprises ne sera pas soumis à cotisations sociales, ne sera pas soumis à l'impôt sur le revenu, ne supportera que la CSG-CRDS. De plus, il ouvrira droit à une provision de 25 % à l'impôt sur les sociétés (soit une réduction de 8,3 % des sommes versées). Devant les inquiétudes des syndicats et des gestionnaires de caisses de sécurité sociale sur la perte de recettes sociales pouvant être induite par le projet, les parlementaires ont décidé que la part de l'abondement patronal qui dépasse 15 000 F par an sera soumise à une contribution au taux de 8,2 %, versée au Fonds de Solidarité Vieillesse.

Au bilan, la loi donne aux contributions patronales des privilèges fiscaux et sociaux exorbitants. Elle leur permet d'échapper totalement à la fiscalité et à la charge des contributions de solidarité (maladie et famille). En ce qui concerne les cotisations d'assurance, on ne peut accepter que les retraites par capitalisation se développent au détriment des ressources des retraites par répartition ou des caisses de chômage. Sinon, il faudra augmenter les taux de cotisations retraite et chômage sur les salaires. Chaque franc déposé dans les fonds sera payé pour les 2/3 par l'évasion fiscale (voir encadré). A la sortie les fonds ne seront pas imposables, ce qui est un privilège peu justifiable par rapport à des formules d'épargne retraite comme la Prefon, le CREF ou la loi Madelin. La création des PPESV constitue un nouveau élément de discrimination entre les salariés du public et du privé, qui rendra encore plus délicate la négociation sur la convergence des systèmes de retraite.

1. 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 salaires et les retraites payent une CSG au taux de 8 %. Les revenus financiers sont soumis à un prélèvement libératoire de 15 % et à une CSG au taux de 10 %. Le taux d'intérêt est de 4 %. Un placement sans avantage fiscal a une rentabilité après impôt de 3,2 % (cf. tableau ci-dessous). Un placement, comme le PEP, qui ne supporte que la CSG a une rentabilité de 3,7 % (1^{re} colonne). Un placement de type Pefon, avec exonération de l'impôt sur le revenu des sommes épargnées et imposition à la sortie à l'impôt sur le revenu, aurait une rentabilité de 4,2 % (2^e colonne). Par contre, plaçons-nous dans la législation retenue pour le PPESV. Les sommes versées par l'employeur ne seront pas soumises à cotisations. L'employeur a de plus une provision pour investissement de 25 % de son abondement. Il paye une taxe de 8,2 % sur la partie de cet abondement qui dépasse 15 000 F. Dans ce cas, l'employeur et le salarié peuvent convenir d'une baisse de salaire (ou d'une non-augmentation) de 100 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 48 à l'année 0, mais son surplus de revenu 15 ans après est de 212 (pour la partie inférieure à 15 000 F), de 196 pour la partie supérieure. En effet, elle permet d'échapper aux cotisations sociales maladie, famille, chômage et à l'impôt sur le revenu. L'économie en cotisation vieillesse se paye toutefois d'une retraite plus faible. La rentabilité de l'opération est alors de 10,4 % ou 9,8 % (3^e colonne). 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. Les 2/3 du placement sont en fait payé par la collectivité. Il s'agit d'une évasion fiscale qui donne des avantages injustifiés aux PPESV.

Trois formes de placement

Placement	Normal/PEP		Péfon		PPESV	
	Année 0	Année 15	Année 0	Année 15	Année 0	Année 15
Coût salarial					0/0	
Placement/capital		180		180	137/127	
IS					-11/-10	
Taxe sur abondement					0/10	
CSG					14/13	
Cotisations employeurs					- 40	
Salaire/revenu			- 100		- 100	
Retraite						- 37
Cotisations salariés					- 12	
CSG		8		14	- 8	8/7
Revenu net					- 80	201/185
Impôt sur le revenu		12/0	- 40	50	- 32	- 11
Revenu disponible	- 100	160/172	- 60	112	- 48	212/196
Rentabilité du placement		3,2/3,7%	4,2 %			10,4/9,8%

Source : Calculs des auteurs.

Dans chaque entreprise, les salariés auront intérêt à renoncer à des augmentations de salaire en échange de versements patronaux aux PPESV. Ils pourront le faire d'autant plus facilement qu'il s'agit de cadres à forte capacité d'épargne. Leur épargne aura alors un rendement de 10 % au lieu de 3,7 % dans un PEP. Ce surplus de rentabilité sera payé par l'ensemble des autres salariés, en cotisations supplémentaires. Les PPESV fragiliseront le système de retraite par répartition. Ils constitueront un argument publicitaire fallacieux, mais important, pour de futurs fonds de pension.

Un traitement logique aurait consisté à soumettre l'abondement patronal à toutes les cotisations sociales, comme tout élément du salaire, et à imposer à la sortie les fonds à l'impôt sur le revenu. Il avait deux défauts : il nécessitait une remise en cause des privilèges injustifiables des Plans d'épargne entreprise déjà existant ; il faisait perdre tout intérêt au nouveau dispositif.

La fiscalité des plans d'options d'achat d'actions

La rémunération des dirigeants d'entreprise a été mise sous les feux des projecteurs de la fin de l'année 1999, lorsqu'à l'issue de l'OPA « inamicale » de Total sur Elf, le PDG de l'entreprise rachetée était en mesure de réaliser de pharamineuses plus-values grâce à ses actions acquises dans le cadre d'un plan d'options d'achat, plus couramment appelées *stock-options*. Le régime fiscal spécifique accordé à ces plans d'options a été modifié par la loi relative aux « Nouvelles régulations économiques ». La réforme vise, d'une part, à introduire plus de transparence et de contrôle dans l'attribution de *stock-options* et, d'autre part, à revoir la taxation de ce type de plus-values financières.

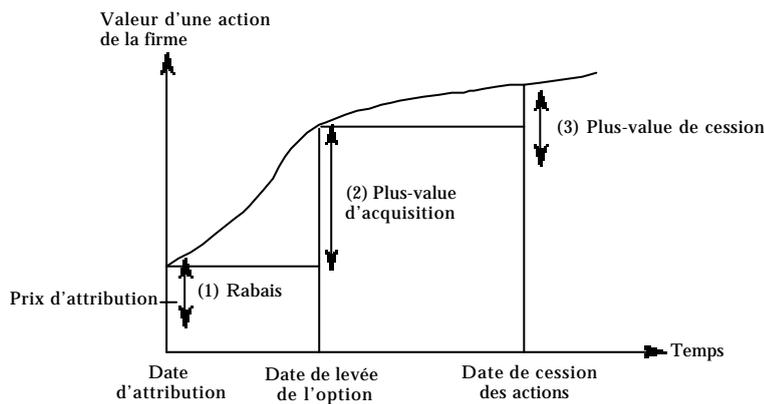
Les *stock-options* sont un mode d'intéressement lié à l'évolution de la valeur boursière de l'entreprise. Elles concernent essentiellement les cadres dirigeants⁹, mais l'ensemble des salariés en bénéficient parfois, notamment dans les grandes entreprises américaines. Le détenteur des *stock-options* a la possibilité d'acheter des actions (option d'achat) de sa société à un prix fixé pendant la période dite d'attribution (cf. figure ci-dessous). Lors de la levée de l'option, l'entreprise, donc indirectement l'ensemble des actionnaires *via* la baisse du profit¹⁰, prend à sa charge la « plus-value d'acquisition », PVA, c'est-à-dire la différence entre le prix d'achat de l'action au moment de la levée de l'option et la valeur d'attribution, c'est à dire le prix effectivement payé par le détenteur de

9. D'après Guimbert et Vallat (2000), en France, 35.000 personnes bénéficiaient de *stock-options* à la fin 1999, dont seulement 600 dirigeants. Ces derniers concentrent environ 22 % des plus-values potentielles.

10. Cela pose parfois des problèmes de rentabilité : aux États-Unis, parmi les entreprises qui connaissent un fort accroissement de leur capitalisation boursière, certaines dégagent de très faibles profits à cause de la levée d'options de leurs salariés.

l'option. La plus-value d'acquisition est une rémunération pour le dirigeant, qui devient, de ce fait, sensible à la valeur de l'entreprise. Si l'action est conservée après la levée de l'option et revendue plus tard, le dirigeant peut réaliser une « plus-value de cession » au moment de la vente de ses actions ; soit la différence entre le prix de vente et le prix d'achat de l'action. La rémunération que procure les *stock-options* est aléatoire puisqu'elle dépend de l'évolution de la valeur financière de la firme. Mais avant la levée de l'option, le bénéficiaire d'un plan de *stock-options* ne peut pas perdre de l'argent.

Dans de nombreux pays, les *stock-options* bénéficient d'une fiscalité particulière. De manière générale, une réflexion sur leur fiscalité doit répondre à une série de questions. Quelles sont les modes de rémunérations qui incitent les dirigeants à accroître la valeur boursière des firmes ?¹¹ Cet accroissement doit-il être le seul critère de gestion des entreprises ? Si effectivement la recherche d'une meilleure valorisation boursière des firmes mène à une élévation des niveaux de vie, par le biais d'une réduction des coûts et de l'apparition de nouveaux produits, faut-il s'offusquer des revenus importants que perçoivent les dirigeants des entreprises les plus performantes ? Autrement dit, faut-il, au nom de la solidarité, taxer relativement plus les dirigeants performants, ou au contraire, au nom de l'efficacité, faut-il les inciter à se montrer plus innovants, en récompensant les grandes réussites, et donc en encourageant les prises de risque, par une pression fiscale plus faible¹² ?



11. Parallèlement à la question de l'incitation des dirigeants à travailler dans des secteurs innovants, se pose celle de l'encouragement des épargnants à investir dans des domaines susceptibles de produire des innovations majeures (par exemple, les fonds communs de placement dans l'innovation -FCPI- ouvrent droit à une réduction d'impôt sur le revenu correspondant à 25 % de la somme investie dans l'année).

12. Dans certaines situations, récompenser les plus innovants, c'est aussi améliorer le sort des plus pauvres qui bénéficient du progrès techniques (critère de justice sociale), même les inégalités relatives (mesure statistique) se creusent : tout le monde profite des innovations mais pas de façon égale.

Ces questions de taxation optimale rencontrent de nombreuses difficultés pratiques tant en ce qui concerne la définition du « dirigeant d'entreprise » (qui sont-ils ?) que dans celle de « résultat » (quelle est la part de la création de valeur imputable au dirigeant ?). En situation de parfaite circulation des cadres dirigeants au sein de l'espace économique mondial, les solutions nationales peuvent être difficilement applicables car les choix étrangers restreignent les choix nationaux : vouloir « trop » taxer trop les dirigeants peut aboutir à une incapacité de taxation si ces derniers ont, comme leurs entreprises, tout loisir de franchir les frontières.

Le résultat de référence, sur lequel doit être indicé le revenu des dirigeants, est difficile à définir. L'accroissement de la valeur boursière de la firme, qui actualise les profits futurs anticipés par le marché, ne reflète pas uniquement les contributions des cadres dirigeants à l'amélioration de la rentabilité. La tendance haussière, observée sur plusieurs années et qui a fortement enrichi les détenteurs d'actions, provient en partie de la baisse des taux d'intérêt. Un statut fiscal trop favorable des *stock-options* récompense des dirigeants d'entreprises dont la responsabilité dans la performance boursière de l'entreprise est très faible. C'est pourquoi, il serait plus judicieux de ne récompenser que les surplus de réussite par rapport à la moyenne.

Dans la mesure où les dirigeants d'entreprise disposent d'une meilleure information sur la valeur réelle de l'entreprise et qu'ils en ont le contrôle, il devient de leur intérêt d'influencer le marché financier lorsqu'ils revendent les titres (risque de délits d'initié). Ils peuvent créer des filiales fictives dont la valeur serait gonflée artificiellement par la société mère afin d'accroître leurs plus-values. Pour éviter de telles dérives, la loi de mai 2000 oblige les entreprises cotées à attribuer des options d'achat sur la valeur de l'entreprise cotée en bourse et non sur ses filiales. Ce dispositif est gênant pour les très grandes entreprises qui chercheraient à lancer des filiales puisque l'intéressement d'un dirigeant dans la valorisation de son département étant dilué dans la masse.

La taxation des stocks-options

En France, la plus-value de cession est soumise au régime normal des plus-values sur valeurs mobilières : soit un taux de prélèvement de 16 % au dessus d'un seuil de 50 000 F de cession auquel s'ajoutent 10 % de contributions sociales. Le taux de prélèvement sur la plus-value d'acquisition dépend de la durée écoulée entre la date d'attribution et la date de cession de l'action (notée DAC). Le prélèvement est effectué l'année de la cession. Si l'action est revendue avant la fin de la période dite d'indisponibilité (cinq ans), le bénéficiaire est imposé au barème progressif de l'IRPP. La progressivité est réduite selon le mécanisme du

quotient en fonction de la durée écoulée entre la date d'attribution de l'option et la revente des titres ¹³.

Au-delà du délai de cinq ans, le taux de prélèvement total est réduit à 40 % (30 % d'impôt sur le revenu ¹⁴ et 10 % de contributions sociales). Pour un ménage qui se situe dans la tranche d'imposition sur le revenu à 54 %, le taux de prélèvement est de l'ordre de 60 % si la cession a lieu avant cinq années pleines ; il se réduit au taux plancher de 40 % au-delà. Si la PVC est négative, elle vient en déduction de la PVA, puis, éventuellement des autres plus-values réalisées. La loi interdit les rabais supérieurs à 20 %. Tout rabais supérieur à 5 % est dit « excédentaire » : la partie du rabais qui excède 5 % est considérée comme du salaire et imposé comme tel l'année de la levée de l'option. Le rabais entre 0 et 5 % est taxé comme la PVA.

11. La taxation des plus-values d'acquisition

	Cotisations sociales	IRPP	Total	
Avant la loi sur les nouvelles régulations économiques				
- 5 ans	Assimilé à un salaire*	52 à 63		
+ 5 ans	10	30	40	
Loi sur les nouvelles régulations économiques				
- 4 ans	Assimilé à un salaire*	52 à 63		
+ 4 ans				
1) Actions conservées moins de deux ans				
PVA < 1 MF	10	30	40	
PVA > 1 MF	10	40	50	
2) Actions conservées plus de deux ans				
PVA < 1 MF	10	16	26	
PVA > 1 MF	10	30	40	
Bons de souscription de parts de créateurs d'entreprises				
Durée d'activité dans l'entreprise au moment de la cession				
- 3 ans	10	30	40	
+ 3 ans	10	16	26	
* Dans le cas où la PVA est requalifiée en salaire, le taux de taxation de la PVA est le suivant :				
	Salaire	Cotisations sociales	IRPP	Total
	0,5 MF	20	32	52
	1 MF	16	47	63
	1,5 MF	8	51	59

Source : MEFI, calculs des auteurs.

13. « Le montant net imposable de l'avantage est divisé par le nombre d'années entières. Le résultat est ajouté au revenu global net. L'impôt correspondant à l'avantage est égal à la cotisation supplémentaire ainsi obtenue multipliée par le nombre utilisé pour déterminer le quotient ».

14. Le bénéficiaire peut opter pour la réintégration dans son revenu imposable.

La PVA représente un coût pour l'entreprise puisque c'est la part de l'achat d'action qu'elle finance elle-même¹⁵. Pourtant, elle n'est pas soumise à cotisations sociales lorsque l'action est cédée après la période d'indisponibilité. Dans le cas contraire, elle est requalifiée en salaire, et l'entreprise doit payer les charges sociales patronales. Aussi, les attributions de stock-options sont-elles en général assorties de clauses interdisant la cession avant cinq ans.

La réforme de mai 2000 a réduit la période d'indisponibilité à 4 ans mais a introduit une progressivité dans l'imposition des plus-values d'acquisition : désormais, la partie de la plus-value supérieure à un million de francs est soumise à un taux spécifique supérieure de 10 points au taux normal ; ceci accroît le taux de prélèvement sur les plus-values importantes au delà de la quatrième année. Toutefois, si le détenteur des *stock-options* conserve ses actions (portage) pendant au moins deux ans après la réalisation de ses options, il bénéficie d'une réduction de la fiscalité : les deux taux sont réduits respectivement à 16 % et 30 % (+ 10 % de contributions sociales). Le portage a l'avantage d'inciter les bénéficiaires à conserver des actions de l'entreprise donc à supporter un vrai risque : lorsque l'action est revendue au moment de la réalisation de l'option, le salarié ne peut pas subir de perte. Cependant, la conservation des actions suppose d'immobiliser des sommes équivalant au prix d'achat des actions, ce qui suppose de détenir un capital important ou de recourir à un emprunt.

Dans la loi de finances de 1998, le gouvernement a mis en place un régime fiscal des *stocks-options* particulièrement favorable en faveur des jeunes PME. La taxation de la plus-value d'acquisition est réduite à 26 % (y compris contributions sociales) lorsque le bénéficiaire exerce son activité dans l'entreprise depuis plus de trois ans. Elle s'élève à 40 % si la durée d'activité était inférieure à trois ans. L'objectif est de favoriser l'émergence de nouvelles sociétés à fort potentiel de croissance mais qui n'ont pas les moyens de verser des rémunérations élevées. Les entreprises concernées sont les sociétés non cotées et les sociétés cotées sur les marchés européens des valeurs de croissance. Elles doivent avoir été créées depuis moins de 15 ans, et au minimum 25 % du capital (en dehors de la part des structures de capital risque) doit être détenu par des personnes physiques. Sauf modification législative, ce dispositif prendra fin le 31 décembre 2001.

Fiscalité comparée des stock-options

Les comparaisons internationales en matière de fiscalité sont délicates du fait de la complexité des systèmes. Comme la France, la

15. Aux États-Unis, ce coût subi par l'entreprise n'est pas déductible du bénéfice imposable lorsque la rémunération par *stock-options* n'est pas considérée comme du salaire ; ce qui pèse plus lourdement sur la rentabilité nette.

plupart des pays ont une fiscalité des *stock-options* favorable par rapport à la taxation des salaires. La France est caractérisée par un délai d'indisponibilité particulièrement long. Dans la plupart des pays, la plus-value d'acquisition est taxée comme un salaire si le délai d'indisponibilité n'est pas respecté. En France, cette taxation est forte (environ 60 %) du fait du niveau élevé du taux marginal du barème.

Aux États-Unis et au Royaume-Uni, la fiscalité est moins lourde qu'en France, mais l'attribution des options est plus transparente : la fiscalité est favorable à condition que les plans d'attribution soient qualifiés et, pour cela, respectent certaines contraintes (concernant la définition des personnes concernées, le rabais autorisé, le plafonnement des attributions...). Aux États-Unis, la PVA des options qualifiées est taxée à 20 % si l'option est réalisée après 2 ans et si les actions sont conservées un an. Il faut ajouter la fiscalité de l'État. La PVC subit la même taxation. Au Royaume-Uni, la PVA est exonérée (sous un plafond) si l'option est conservée au moins 3 ans et si trois années séparent chaque achat d'actions sur options. En 2000, le gouvernement a mis en place un régime fiscal favorable pour certains postes clefs dans les PME.

En Belgique, les plus values d'acquisition sont exonérées. C'est également le cas aux Pays-Bas, à condition que l'option soit levée au moins 3 ans après son attribution. Mais dans ces deux pays, une part de la valeur de l'action, correspondant à une évaluation forfaitaire *a priori* de la plus-value, est taxée à l'impôt sur le revenu au moment de l'attribution. En Belgique, la taxation porte en général sur 15 % de la valeur des actions. Aux Pays-Bas, selon la durée d'attribution des options, la part taxée varie de 20 % (5 ans) à 35 % (10 ans)¹⁶. Au total, la taxation reste faible. En Italie, les plus values (d'attribution et de cession) sont également faiblement taxées (12,5 %). En Allemagne, à l'inverse, les PVA sont taxées comme du salaire. Mais une réduction de la fiscalité des *stock-options* a été annoncée.

La plus-value de cession est en général taxée comme les autres plus-values de valeurs mobilières. Elle est plus lourde en France qu'à l'étranger. En Allemagne et dans les pays du Benelux, les plus-values mobilières sont exonérées sauf lorsqu'elles sont « spéculatives » (détenues moins de 6 à 12 mois). Dans ce cas, le régime de droit commun s'applique en général. Au Royaume-Uni, la PVC est taxée au taux marginal (40 %) après un abattement qui dépend de la durée de détention. A partir de 10 ans de détention, la taxation est de 24 %.

Stock-options et spéculations boursières

Accorder des niches fiscales favorisant l'attribution d'actions à des individus qui disposent d'informations sur l'évolution de la société peut

16. En cas de levée avant trois ans, le gain forfaitaire déjà imposé à l'attribution vient en déduction de l'IR.

encourager des comportements de délits d'initiés, notamment sur les stratégies d'annonce des résultats de l'entreprise en fonction des dates de ventes ou de levée d'option. La baisse de la Bourse américaine au début de l'année 2000 a fait suite à une série de spéculations sur les titres de la nouvelle économie, encouragées par des « experts » qui annonçaient des valorisations extraordinaires. La Bourse a fortement chuté : cela signifie que certains y ont perdu tandis que d'autres y ont gagné. Est-il aberrant d'imaginer que les perdants soient principalement les épargnants mal informés qui ont acheté trop chèrement des titres auprès de *stocks-optioners* mieux informés et avides de réaliser de fantastiques plus-values?

Le défunt projet Balladur

Le projet Balladur prévoyait d'étendre le dispositif fiscal sur les *stock-options* à l'ensemble des salariés, afin de renforcer le sentiment d'appartenance à un projet d'entreprise des salariés¹⁷. Dans la mesure où les efforts de chacun sont dilués dans la masse, peut-on encore parler de *stock-options*? Il s'agit en fait plus d'un projet de « plan d'épargne dans l'entreprise » bis contractuel avec abondement indéterminé qui dépendrait des seules bonnes performances de l'entreprise et qui aurait l'avantage de profiter à l'ensemble des salariés. Cependant, les salariés à revenus bas ou moyens et à faible épargne n'ont guère intérêt à investir l'essentiel de leur patrimoine dans des titres dont la valeur est corrélée positivement à leur revenu salarial. Si l'entreprise se développe, tout va pour le mieux. *A contrario*, si l'entreprise rencontre de graves difficultés, ces derniers peuvent simultanément se faire licencier et assister impuissants à une forte dévalorisation de leurs faibles économies.

Quel sens pour une réforme ?

Les avantages fiscaux des *stock-options* reposent sur la prise en compte des bénéfices collectifs des innovations (les nouvelles technologies sont un facteur de richesse et de développement de la nation). Cependant, accorder un régime fiscal particulier qui taxe trop peu des revenus qui peuvent être le simple résultat de spéculations délibérées ou opportunes, ou de délits d'initiés, peut sembler injuste. La double réforme décidée par le gouvernement (BSPCE et NRE) a pour objectif de concilier une plus grande justice sociale (progressivité), le renforcement de l'incitation à la prise de risque (portage et BSCPE) et l'amélioration de la compétitivité fiscale de la France (taux à 26 %). L'objectif sera-t-il atteint? Quoiqu'il en soit, une coordination européenne est nécessaire pour éviter une surenchère injuste.

17. A ce titre, le projet prévoyait de renforcer le rôle des salariés dans la gestion de l'entreprise dès lors qu'ils détiennent plus de 5 % du capital.

Taxe d'habitation : une première réforme

En 1998, la taxe d'habitation représentait 1,2 % environ du revenu des ménages. C'est un impôt proportionnel à la valeur locative du logement avec des abattements (pour charge de famille) et des dégrèvements (pour les bas revenus). Comme la valeur locative du logement augmente moins vite que le revenu, un tel impôt est légèrement dégressif. La taxe d'habitation pose deux problèmes spécifiques : d'assiette relativement frustrée, elle ne devrait jouer qu'un rôle mineur par rapport à l'IRPP. Or, elle est passée de 14 % de l'IRPP en 1985 à 21 % en 1998. La décentralisation, c'est-à-dire l'augmentation du poids des collectivités locales dans les décisions concernant les dépenses publiques, ne devrait pas se traduire par une diminution du rôle redistributif des finances publiques. C'est le cas si les ressources de chaque collectivité locale reposent essentiellement sur les impôts locaux. Les communes 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 communes concernées et pèse sur le niveau de vie de leurs concitoyens directs.

Jusqu'à présent, la taxe d'habitation comportait un dispositif de dégrèvement à la fois compliqué et mal conçu. Dans le cas du célibataire, par exemple, les Rmistes ne payent rien, la taxe est plafonnée à 1 541 F (jusqu'à 25 200 F de Revenu imposable annuel), puis à 2 189 F (jusqu'à 43 900 F), puis à la demi-somme de la taxe due et de 2 189 F (si la taxe avant plafond dépasse 2 189 F) jusqu'à 49 880 F de revenu, puis au plus grand de 3,4 % du revenu et de la demi-somme de la taxe avant plafond et de 2 189 F jusqu'à un revenu de 103 200 F. Le même système s'appliquait aux foyers fiscaux contenant plusieurs parts, avec des barèmes différents (qui bien sûr ne découlent pas de façon simple du barème des célibataires). La complexité de ce dispositif s'explique par la volonté d'éviter les effets de seuil. Ceux-ci étaient pourtant très importants : pour un franc de plus gagné, la taxe d'habitation pouvait augmenter de 648 F (de 1541 à 2189 F). Les Rmistes ne payaient pas de taxe d'habitation alors que des personnes travaillant à temps partiel avec un revenu égal au RMI pouvaient devoir payer 2 189 F.

La réforme décidée en mars 2000 unifie le système de dégrèvement. Celui-ci ne dépend plus que du revenu imposable et non de la nature des revenus. La taxe d'habitation est plafonnée à 4,3 % du revenu imposable diminué d'un abattement égal à 22 500 F pour la première part de quotient familial, majoré de 6 500 F par demi-part. Pour faire simple, la majoration est de 11 500 F par demi-part supplémentaire à partir de la cinquième. Le revenu pris en compte est celui de l'ensemble du foyer. Les ménages sont exonérés si leur revenu est inférieur à l'abattement. C'est le cas des Rmistes. Les personnes dont le revenu dépasse 103 710 F (plus 24 230 F pour la demi part et 19 070 F pour chaque demi

part supplémentaire) ne peuvent pas bénéficier de dégrèvement. On remarque avec stupeur qu'une famille avec 2 enfants représente 3 parts fiscales (en prenant le célibataire pour 1) 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. Un système plus simple aurait été préférable.

Cette modification des modalités de dégrèvement va quand même dans le sens d'une certaine simplification et d'une plus grande justice fiscale. L'extension des dégrèvements permet d'estomper quelque peu l'effet de la vétusté des valeurs locatives, mais elle ne résout pas le problème dans le fond et peut servir de prétextes pour retarder la mise à jour de celles-ci. La réforme porte atteinte à l'autonomie financière des collectivités locales, d'autant qu'elle s'accompagne de la suppression de la part régionale de la taxe, pour un coût estimé à 5,8 milliards (*cf. supra*).

Le SMIC, le RMI et le maillon manquant

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

Les économistes se partagent en deux écoles. Les uns estiment qu'il faut inciter les chômeurs à travailler en maintenant un écart sensible entre le RMI et les revenus d'activité (le SMIC ou même le $\frac{1}{2}$ SMIC). Une des causes du fort niveau de chômage en France serait précisément la faiblesse de l'écart entre RMI et bas salaires qui engendrerait une « trappe à inactivité », beaucoup de Rmistes préférant toucher leur allocation que rechercher un travail, qui ne leur apporterait qu'un faible gain monétaire (voir Laroque et Salanié, 1999 et 2000). Les plus extrêmes proposent de supprimer le RMI, cause essentielle du chômage structurel en France¹⁸. Dans une perspective néo-classique, cette suppression induirait une forte hausse de l'offre de travail, donc du travail effectif, d'autant plus que le SMIC serait supprimé en même temps, ce qui permettrait une baisse du salaire des non-qualifiés. Une position modérée considère que la suppression de cette « trappe à inactivité » par une sorte d'impôt négatif est la grande réforme fiscale dont la France a besoin et qu'elle permettra d'augmenter fortement le

18. Le point amusant est que cette thèse oublie qu'il n'existait pas de Rmi dans les années 1970 et 1980 ; cela n'a pas empêché le chômage de monter jusqu'à 10,5 % en 1987.

nombre de personnes employées (voir, par exemple, Bourguignon et Bureau, 1999).

Les autres considèrent qu'en situation de chômage de masse, la question ne se pose pas : tant que les entreprises trouvent sans difficulté des personnes disposées à travailler pour des salaires relativement faibles par rapport au RMI, il est inutile de chercher à accroître les incitations à travailler pour un bas salaire. Il ne semble pas que la faiblesse de l'écart entre le RMI et le SMIC fasse que des Rmistes refusent des postes payés aux SMIC : le succès des CES, des emplois-jeunes, des emplois de vendeuses ou de caissières payées au SMIC à temps partiel montre que le problème se situe du côté de l'offre d'emplois et non de la demande. Les travailleurs non-qualifiés en chômage sont massivement des personnes qui cherchent un emploi sans en trouver, et non des personnes qui préfèrent vivre du RMI. Les travailleurs préfèrent un poste mal payé, qui leur donne un statut social, qui leur donne 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. Qu'importe que Pierre refuse un poste si Martine est heureuse de l'occuper ? Le problème de la demande de travail découragée ne se pose qu'en situation de plein-emploi. Il faut actuellement inciter les entreprises à offrir des emplois non-qualifiés (en impulsant la croissance et, éventuellement, en baissant les cotisations sociales sur ce type d'emplois). Dans cette perspective, il n'est guère utile aujourd'hui de réformer la structure des aides et des prélèvements sur les salariés au bas de l'échelle, 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.

Deux études récentes ont essayé de chiffrer l'impact des « trappes à inactivité » sur l'emploi. Piketty (1998) étudie le taux d'activité de trois groupes de population dont les prestations ont connu d'important changement. En ce qui concerne les mères de jeunes enfants avant et après l'extension de l'APE¹⁹ en 1994, Piketty trouve que les aides financières ont des effets réels. Le taux d'activité de la population concernée (90 % avant 1994) chute de 10 points après l'extension de l'APE. Il en conclut qu'« il est relativement facile de « renvoyer les femmes à la maison en leur offrant des allocations à cet effet ». 150 000 femmes auraient ainsi pu être incitées à quitter leur emploi. Les second et troisième groupes étudiés sont les familles monoparentales ainsi que les ménages sans emploi, avant et après la création du RMI en 1989. Piketty est plus sceptique sur la caractère volontaire de leur inactivité puisque de tels changements n'ont guère été observés au moment de la création

19. L'allocation parentale d'éducation, dont bénéficient les familles de plus de trois enfants, a été étendue aux familles de deux enfants.

du RMI. Il conclut que le non-emploi de ces populations est principalement lié à une insuffisance de la demande de travail des entreprises. Ces recommandations vont alors en faveur de politique de soutien de la demande de travail (baisse des cotisations patronales) et, d'un aménagement à la marge des seules incohérences du système socio-fiscal (RMI par rapport au demi-SMIC par exemple). L'étude de Laroque et Salanié (2000) est beaucoup plus affirmative. Selon elle, une partie importante du chômage en France serait volontaire et due à la faiblesse de l'écart entre le RMI et le SMIC. Une autre serait dû au coût salarial trop élevé des travailleurs payés au SMIC (voir Sterdyniak (2000) pour une analyse critique de ce texte). Malheureusement, leurs variantes ne prouvent pas qu'une baisse du RMI ou une hausse du SMIC net (à coût salarial inchangé) aurait un fort impact sur l'emploi.

Quoi qu'il en soit, il est permis de penser que le système doit récompenser plus qu'il ne le fait actuellement le travail des salariés non-qualifiés relativement à la non-activité. Il existe dans le système français quelques situations difficilement justifiables où le travail ne rapporte rien. Il faudrait introduire plus de cohérence dans le système, sans se faire d'illusion quant à l'impact de cette réforme sur l'emploi. Restent à voir quelles réformes permettraient d'améliorer la situation. Elles posent des problèmes délicats : risque de baisse du SMIC ou de pérennisation du travail à temps partiel contraint, effacement de la frontière entre revenu d'activité et revenu d'assistance.

Trois points compliquent la question. D'une part, notre système est l'addition d'un grand nombre de dispositions hétéroclites obéissant à des logiques différentes : la législation du RMI, celles des différentes prestations familiales (allocations familiales, allocation logement, etc.) et celles des différents impôts. Par exemple, les allocations familiales favorisent les familles avec trois enfants ou plus et n'aident pas les familles avec un enfant. Cette logique a été oubliée lors de la création du RMI. Les évaluations implicites des besoins des familles selon leur composition ne sont pas les mêmes dans le RMI, les allocations familiales, les allocations logements, la fiscalité. Il faudrait repenser l'ensemble du dispositif de manière cohérente. D'autre part, les individus peuvent vivre seuls ou vivre en couple (marié, pacsé ou non) ; 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 l'incitation au travail ? Enfin, se pose la question du revenu minimum d'activité : naguère, celui-ci était le SMIC, dont le montant devait couvrir les besoins du travailleur et de sa famille. De plus en plus, le développement de la précarité, la tendance des entreprises, aidées naguère par des incitations fiscales, de développer le temps partiel ont fait que le SMIC à mi-temps devient une nouvelle référence. Faut-il s'y résigner ?

La situation début 2000

Le tableau 12 fournit les prélèvements sociaux au niveau du SMIC²⁰ en mai 2000. Plaçons-nous dans le cas du travailleur dont l'entreprise a signé un accord de 35 heures. Le coût salarial du SMIC à plein temps est de 7 900 F, soit 5 436 F de salaire disponible, 2 432 F de cotisations ouvrant des droits (à prestations de remplacement, maladie, retraite et chômage) et 32 F d'imposition (des cotisations n'ouvrant aucun droit, mais finançant les prestations universelles, maladie ou famille). Depuis 2000, la réduction des cotisations employeurs est supérieure au total des cotisations maladie et famille. A ce niveau de salaire, le poids du financement des prestations universelles ou de solidarité est minime ; il est absurde d'écrire que le poids de la protection sociale pèse sur les bas salaires. Pour un célibataire au SMIC, l'imposition nette (Impôt sur le revenu + cotisations (hors retraite et chômage) + taxe d'habitation - prestations sociales) est de - 20 F par mois ; pour un couple au SMIC avec deux enfants, de - 1 043 F par mois.

12. Cotisations au niveau du SMIC (6 882 F)

	Part patronale	Part salariale
CSG-CRDS		523
Sécurité Sociale :		
· Maladie-maternité	881	52
· Vieillesse	674	458
· Famille	372	
Accident du Travail	158	
Retraite complémentaire	310	206
Chômage	367	207
Divers	48	
Allègements des charges :	- 1 792	
Total	1 018	1 446
Coût salarial et salaire net	7 900	5 436

Source : Calculs des auteurs.

Les tableaux 13 comparent la situation du Rmiste et de travailleurs payés au ½ SMIC ou au SMIC. Pour les célibataires sans enfants (tableau 13a), l'écart de revenu entre le RMI et le SMIC est de 1 707 F par mois. Par contre, le Rmiste n'a pas d'intérêt financier immédiat à prendre un emploi à mi-temps au SMIC. La situation n'est guère différente avec un enfant à charge : travailler au SMIC rapporte 1 824 F et le ½ SMIC n'est pas avantageux. Avec 2 enfants, un ½ SMIC ne rapporte que 240 F par mois. Une femme seule avec deux enfants, sans qualification particulière, ne peut guère choisir de travailler à mi-temps. Dans le cas d'un couple (avec ou sans enfants), qu'un seul des deux membres trouve un emploi au SMIC est relativement peu rentable : le gain est de l'ordre de 850 F sans enfant, de 650 F avec 1 ou 2 enfants. Il atteint toutefois 1 600 F avec 3 enfants, puisque les prestations sociales favorisent les familles de

20. Sachant qu'ils sont maintenant proportionnels pour les emplois à temps partiel au SMIC.

3 enfants ou plus, ce qui n'est pas le cas du RMI. Par contre, si l'un des membres du foyer travaille déjà à temps plein, il est toujours rentable pour l'autre de travailler, même pour un ½ SMIC. Au total, le système français est relativement généreux pour les Rmistes (compte tenu de l'existence des allocations logement), mais, du coup, il ne les incite guère à prendre un emploi à mi-temps, et, dans le cas des couples, il incite peu à reprendre un emploi au SMIC.

13a. Célibataire sans enfant

	RMI	½ SMIC	SMIC
RMI/salaires	2 552 – 306	2 718	5 436
Allocation logement	1 628	1 092	405
Taxe d'habitation	0	- 128	- 244
Impôt sur le revenu	0	0	- 109
Total	3 874	3 682	5 488

Source : Calculs des auteurs.

13b. Couple deux enfants

	RMI	½ SMIC	SMIC	1,5 SMIC	2 SMIC
RMI/salaires	5 360 – 758	2 718	5 436	8 154	10 872
Allocation logement	2 319	2 108	1 643	1 068	481
Prestations familiales	272	687+272	687+272	687+272	687+272
Taxe d'habitation	0	- 128	- 128	- 182	- 333
Impôt sur le revenu	0	0	0	0	0
Total	7 193	5 657	7 910	9 999	11 982

Source : Calculs des auteurs.

13c. Gains au passage

	RMI vers ½ SMIC	RMI vers SMIC
Célibataire 0 enfant	- 192	1 614
Célibataire 1 enfant	- 336	1 792
Célibataire 2 enfants	252	2 585
Couple 0 enfant conjoint IA	- 1 095	852
Couple 1 enfant conjoint IA	- 1 472	679
Couple 2 enfants conjoint IA	- 1 536	717
Couple 3 enfants conjoint IA	- 742	1 633
Couple 0 enfant conjoint SMIC	2 040	4 168
Couple 1 enfant conjoint SMIC	2 053	4 088
Couple 2 enfants conjoint SMIC	2 089	4 072
Couple 3 enfants conjoint SMIC	2 175	4 238

Source : Calculs des auteurs.

13d. Passage avec intéressement

	RMI vers ½ SMIC	RMI vers SMIC
Célibataire	1 359	*
Couple, conjoint IA	1 359	2 718

* Pas de droit à l'intéressement.

Source : Calculs des auteurs.

L'intéressement

Pour pallier les défauts du système, un mécanisme dit d'*intéressement* a été mis en place. Lorsqu'un titulaire du RMI reprend une activité, son RMI s'arrête après trois mois en principe (car l'attribution se fait pour trois mois). Toutefois, pendant les 12 mois suivants, ses revenus d'activité ne sont pris en compte que pour moitié dans le calcul du RMI. Ceci lui permet de continuer à être exonéré 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). Comme le montre le tableau 13d, ce mécanisme égalise pour tous à 1 359 F (soit $\frac{1}{4}$ de SMIC) le gain à la reprise d'un travail à $\frac{1}{2}$ SMIC.

Ce dispositif constitue donc un complément utile du système. Il présente cependant quatre défauts. Il n'est que transitoire et disparaît au bout de 12 mois ; ce qui est gênant si le travailleur n'a pas trouvé un emploi mieux rémunéré durant cette période. Le passage $\frac{1}{2}$ SMIC à SMIC devient peu rentable : pour un célibataire sans enfants, le gain à court terme de travailler à plein temps plutôt qu'à mi-temps n'est que de 350 F par mois. Il ne s'applique pas à tous, mais uniquement aux personnes qui sont passées par un RMI. Enfin, il ne s'applique pas aux personnes qui sont entrés au RMI en travaillant déjà, par exemple à mi-temps. Imaginons un couple avec 2 enfants. L'un des membres du couple travaille pour $\frac{1}{2}$ SMIC : le couple a droit au RMI : ses ressources sont alors de 7 094 F ; le travail n'augmente pas directement son revenu. Le salarié quitte son travail : le revenu de la famille ne varie pas ; il en reprend un autre identique 3 mois après : en raison de l'intéressement, le revenu de la famille est de 8 453 F. Après un an, l'intéressement disparaît, le revenu de la famille tombe à 5 492 F. Elle repasse au RMI, avec 7 094 F. Et on repart... Le système est donc peu satisfaisant.

Pour remédier à cet état de choses, deux stratégies sont possibles : l'ACR ou la politique des petits pas.

L'Allocation Compensatrice de Revenu ²¹

L'ACR, proposé par Roger Godino (1999) représente une extension de l'intéressement. Un ménage touchant un revenu salarial W , aurait droit de façon permanente à un ACR calculé selon la formule : $ACR = RMI - F - x W$. F représente le forfait logement et les prestations

21. Voir Godino et *alii* (1999). Le rapport : Bourguignon et Bureau (1999) préconise lui aussi cette mesure, sans entrer dans les détails. Des systèmes d'inspiration comparable existent déjà aux États-Unis (*Earned Income Tax Credit*) et au Royaume-Uni (*Working Family Tax Credit*).

familiales ; x représente le coefficient de prise en compte des ressources salariales dans le calcul de l'ACR. Godino prend $x = 36\%$ de façon que l'allocation s'annule au niveau du SMIC pour le célibataire sans enfant. Malheureusement, son calcul est peu explicite ; il semble prendre un SMIC brut et oublier le forfait logement. De plus, il ne tient pas compte de l'allocation-logement. Un calcul correct, avec un SMIC net et le forfait logement, donne $x = 41\%$. L'ACR proposé serait donc un peu plus favorable que l'intéressement actuel (qui correspond à $x = 50\%$). Le point délicat est l'application de la formule aux autres configurations familiales. Dans le cas d'un couple, un calcul identique imposant que l'ACR s'annule pour 1 SMIC amènerait à $x = 60\%$ (pour un couple sans enfant), à $x = 72\%$ pour un couple avec 2 enfants. Ce serait peu incitatif et nettement moins favorable que l'intéressement. Aussi, faudrait-il prévoir un x identique pour toutes les configurations, de sorte que l'ACR serait donné à des salariés touchant plus que le SMIC.

En développant cette idée, nous avons proposé (voir Dupont *et alii*, 2000) un vaste projet d'une Allocation Compensatrice de Revenu, versée mensuellement, englobant et remplaçant l'allocation-logement, qui assurerait pour toutes les configurations familiales un gain d'environ $\frac{1}{4}$ de SMIC en reprenant un emploi au SMIC; d' $\frac{1}{2}$ SMIC en reprenant un emploi au SMIC.

Le Rapport Bélorgey-Fouquet (2000) proposait lui une ACR, limitée aux personnes sortant du RMI, qui irait jusqu'à 1,2 fois le SMIC, sans dire quel coefficient de prise en compte ils suggèrent. L'allocation ne se serait pas permanente, mais serait accordée pour 5 ans. Une allocation non-permanente de cette durée est en fait inconcevable : il suffirait d'être passé un trimestre au RMI pour y avoir droit pendant 5 ans. Deux salariées avec un $\frac{1}{2}$ SMIC auraient droit l'une à 3 727 F par mois (étant entrée au RMI en travaillant déjà), l'autre à 5 086 F (ayant retrouvé ce travail après être entrée au RMI). Cette proposition est très timide et ne résout guère l'ensemble des complications et incohérences dénoncées par le rapport. Les auteurs proposent de créer une Allocation aux jeunes isolés, un RMI-jeunes, qui ne serait égal qu'à 80 % du RMI, ce qui semble une discrimination peu utile alors que les auteurs dénoncent déjà le trop grand nombre d'allocations minimales en France.

La stratégie des petits pas

Depuis le début de l'année 2000, le gouvernement a poursuivi avec constance une stratégie consistant à supprimer progressivement tous les mécanismes qui pouvaient induire des effets de seuil entre le RMI et les bas-salaires. Au total, quatre mesures ont été prises. La réforme de la taxe d'habitation fait disparaître l'exonération spécifique dont bénéficiaient

les Rmistes. La réforme du barème des allocations logement, annoncée à la Conférence de la famille de juin 2000, opère une réforme similaire pour cette prestation, qui souffrait du même défaut de conception (le RMI n'était pas pris en compte dans les ressources du bénéficiaire alors que le salaire l'était au 1^{er} franc) : cette réforme devrait coûter 6 milliards à terme ²². La réforme du barème de l'impôt sur le revenu diminue l'impôt payé par les travailleurs au SMIC.

Enfin, en septembre 2000, le gouvernement a décidé de créer une ristourne pour la CSG-CRDS. Celle-ci sera à terme supprimée pour les travailleurs au niveau du SMIC; la ristourne diminuera progressivement pour s'annuler au niveau de 1,4 fois le SMIC. Cette mesure fournit une hausse de pouvoir d'achat de 520 F pour un travailleur au SMIC, de 260 F pour un travailleur à 1/2 SMIC. Elle augmente donc de façon sensible leurs ressources.

Par contre, cette mesure a le défaut de compliquer encore l'établissement de la fiche de paye pour les entreprises. Elle accentue encore le phénomène de trappe à bas salaires. Pour augmenter de 100 F le salaire net d'un travailleur au SMIC, l'entreprise doit payer 334 F.

La CSG-CRDS, qui devait être un impôt proportionnel, est rendue progressive ; mais c'est une fausse progressivité puisque la situation familiale (salaire du conjoint, nombre d'enfants) n'est pas prise en compte. La CSG-CRDS n'est plus le bel impôt simple imaginé. Les salariés payent une CSG-CRDS de 8 %, au-dessus de 1,4 fois le SMIC. Les retraités et les chômeurs payent une CSG au taux de 6,2 %, auquel s'ajoute 1 point de cotisations maladie pour les retraites complémentaires et 1,7 point pour les préretraites, mais les retraités et les chômeurs non-imposables (dont le revenu est inférieur à 4 986 F pour une personne seule, 7 655 F pour un couple) sont exonérés. Un retraité qui devient imposable voit sa CSG passer de 0 à 6,2 %. Tous les revenus de l'épargne payent 10 % de prélèvements sociaux, sauf l'épargne dite populaire (livret A) et les plus-values boursières en dessous du seuil de cession. Le système n'est donc pas unifié (le taux va de 0 à 8 % pour les salariés ; est de 0 %, 6,2 % ou 7,2 % pour les retraités et chômeurs ; 10 % pour les revenus financiers). Le risque est maintenant que d'autres catégories de la population (les familles, les petits entrepreneurs, les petites épargnants) réclament eux-aussi des exonérations de CDG-CRDS et que, petit à petit, cette taxe devienne un autre impôt compliqué avec de multiples abattements, allègements et exonérations.

22. Nous remercions Monsieur Alain Bougnères, qui a bien voulu nous fournir les renseignements nécessaires sur les nouvelles modalités de l'allocation logement.

La situation après les réformes de 2000

Au total, le cumul de ces quatre réformes fournit des gains de pouvoir d'achat très importants aux travailleurs du bas de l'échelle : 14,6 % au niveau du SMIC pour un célibataire, 11,2 % pour une famille avec 2 enfants au SMIC, 8 % pour une famille avec trois enfants (tableau 14c). Comme ces réformes visent à encourager l'activité, elles provoquent une baisse relative du RMI par rapport au SMIC, ce qui est socialement délicat. Un des risques de cette stratégie est qu'elle interdit toute revalorisation importante du RMI, qui réduirait l'écart SMIC/RMI que l'on vient de creuser. Les célibataires ou les couples sans enfants reçoivent des augmentations plus importantes que les ménages avec enfants puisque les prestations sociales sont dévalorisées par rapport au revenus d'activité. L'écart ainsi créé s'ajoute à celui induit tendanciellement par la non-revalorisation en termes réels des allocations familiales.

14a. Célibataire sans enfant

	RMI	½ SMIC	SMIC
RMI/salaires	2 552 – 306	2 980	5 960
Allocation logement	1 510	1 254	355
Taxe d'habitation	0	0	- 98
Impôt sur le revenu	0	0	0
Total	3 756	4 234	6 217

Source : Calculs des auteurs.

14b. Couple deux enfants

	RMI	½ SMIC	SMIC	1,5 SMIC	2 SMIC
RMI/salaires	5 360 – 758	2 980	5 960	8 940	11 920
Allocation logement	2 212	2 212	1 652	874	114
Prestations familiales	272	687 + 272	687 + 272	687 + 272	687 + 272
Taxe d'habitation	0	0	0	- 94	- 183
Impôt sur le revenu	0	0	0	0	0
Total	7 086	6 151	8 571	10 679	12 810

Source : Calculs des auteurs.

14c. Impact des réformes de 2000

En %

	RMI	½ SMIC	SMIC	1,5 SMIC	2 SMIC
Célibataire	0,8	19,8**	14,6**		
Célibataire 1 enfant	1,3	12,8**	10,9		
Célibataire 2 enfants	1,2	9,7	8,4		
Couple*	1,2	23,9**	16,4	12,7	13,0
Couple* 1 enfant	1,1	15,5**	13,0	9,9	13,3
Couple* 2 enfants	1,0	12,0**	11,2	9,4	9,4
Couple* 3 enfants	0,9	8,7**	8,1	7,9	8,1

* Le couple est supposé bi-actif, avec un conjoint au SMIC, l'autre au ½ SMIC ou au SMIC.

** En principe, ces configurations n'existent pas car les personnes concernées ont droit au RMI.

Source : Calculs des auteurs.

14d. Niveau de vie par UC*

En %

	RMI	½ SMIC	SMIC	1,5 SMIC	2 SMIC
Célibataire	3 756	4 234	6 217		
Célibataire 1 enfant	3 585	3 750	5 274		
Célibataire 2 enfants	3 416	3 848	5 155		
Couple	3 358	**	4 523	5 867	7 621
Couple 1 enfant	3 242	**	4 028	5 113	6 355
Couple 2 enfants	3 221	**	3 896	4 854	5 823
Couple 3 enfants	3 250	**	4 165	5 069	5 948

* On retient comme UC 1 pour le 1^{er} adulte, 1,5 pour la deuxième personne, 0,35 par enfant supplémentaire.

** Les ménages concernés ont droit au RMI.

Source : Calculs des auteurs.

L'examen des niveaux de vie par Unités de consommation montre que si la situation à l'issue de ces réformes est satisfaisante au niveau du RMI, les ménages avec 1 ou 2 enfants au niveau du SMIC ou de 2 SMIC ont un niveau de vie nettement plus bas que les couples sans enfants. Si on compare un ménage avec 2 enfants et un couple sans enfant, le revenu des premiers vaut 1,41 fois le revenu des seconds au niveau du RMI, 1,26 fois au niveau du SMIC, 1,12 fois au niveau de 2 SMIC.

Enfin, l'examen des gains au passage (tableau 14e) montre que, si les réformes ont permis de les accroître sensiblement, le travail au ½ SMIC reste peu rentable pour un célibataire et, plus encore, pour le 1^{er} membre d'un couple. Le travail au SMIC reste relativement peu rentable pour le 1^{er} membre d'un couple sans enfant, avec 1 ou 2 enfants.

14e. Gains au passage

	RMI vers ½ SMIC	RMI vers SMIC
Célibataire 0 enfant	478	2 461
Célibataire 1 enfant	247	2 534
Célibataire 2 enfants	798	3 216
Couple 0 enfant conjoint IA	- 236	1 747
Couple 1 enfant conjoint IA	- 856	1 454
Couple 2 enfants conjoint IA	- 935	1 485
Couple 3 enfants conjoint IA	- 180	2 332
Couple 0 enfant conjoint SMIC	2 016	4 648
Couple 1 enfant conjoint SMIC	2 007	4 305
Couple 2 enfants conjoint SMIC	2 108	4 239
Couple 3 enfants conjoint SMIC	2 305	4 546

Source : Calculs des auteurs.

Faut-il aller plus loin ?

Les réformes déjà entreprises représentent un effort important pour les travailleurs pauvres, même si on peut regretter qu'elles soient étalées dans le temps (2 ans pour l'allocation-logement, 3 ans pour la CSG-CRDS) alors qu'elles auraient été plus visibles en survenant en une fois. Par rapport à l'ACR, les baisses de CSG ont l'avantage purement comptable de faire baisser le taux de prélèvement obligatoire. Par contre, elles ne s'adaptent pas finement à chaque cas particulier de configurations familiales. Faut-il aller plus loin ? Trois réponses peuvent être données.

On peut en rester là. Ceci signifierait que l'on considère que le travail non-qualifié à mi-temps ne peut convenir qu'aux personnes ayant un revenu par ailleurs (femmes dont le conjoint travaille, étudiants,...). Dans ce cas, il ne faut pas le favoriser tant qu'existe du chômage de masse. La stratégie des entreprises de multiplier les postes de travail à temps partiel (pour des raisons de flexibilité) pourrait être restreinte en leur imposant de transformer en temps plein tout temps partiel qui le demande. Cette stratégie serait cohérente avec la suppression, par la loi sur les 35 heures, des allègements de cotisations dont bénéficiait spécifiquement le travail à temps partiel. Mais, cette stratégie pourrait peser lourdement sur l'offre d'emplois flexibles et donc sur le chômage.

La deuxième piste consisterait à introduire une cinquième mesure ponctuelle, visant à améliorer le cas des familles avec 1 ou 2 enfants, qui sont relativement défavorisées dans le système actuel. Il faudrait augmenter les prestations familiales, de façon à garantir au moins la parité des niveaux de vie entre les couples et les familles avec enfants au niveau du SMIC. Pour cela, il faudrait verser à toute les familles des

allocations familiales dès le premier enfant (soit 350 francs) et réformer le complément familial, prestation spécifique pour les familles de revenu modeste (actuellement de 895 francs pour les familles de 3 enfants et plus). Le complément familial devrait être de 570 francs pour une famille avec un enfant, de 1 030 francs pour une famille avec deux enfants, de 1 460 francs pour une famille de 3 enfants et plus. Comme le montre le tableau 14f, un travail à $\frac{1}{2}$ SMIC deviendrait rentable pour les célibataires avec 1 ou 2 enfants ainsi qu'un travail au SMIC pour les couples. Cette réforme aurait deux défauts : elle contribuerait encore à creuser l'écart entre RMI et SMIC; elle ne réduirait pas le taux de prélèvement obligatoire. Mais, elle compenserait un des effets gênants des réformes en cours : la baisse relative du niveau de vie des familles avec enfants pour les ménages à bas niveau de revenu.

14f. Gains au passage

	RMI vers $\frac{1}{2}$ SMIC	RMI vers SMIC
Célibataire 0 enfant	478	2 461
Célibataire 1 enfant	1 167	3 454
Célibataire 2 enfants	2 178	4 596
Couple 0 enfant conjoint IA	- 236	1 747
Couple 1 enfant conjoint IA	64	2 374
Couple 2 enfants conjoint IA	445	2 865
Couple 3 enfants conjoint IA	735	3 247

Source : Calculs des auteurs.

Enfin, la troisième solution consiste à reprendre le projet d'une ACR, impôt négatif, versée sur une base mensuelle, en l'adaptant compte tenu des mesures déjà prises. Le but serait de garantir le gain net obtenu dans toutes les configurations familiales, en reprenant un travail à mi-temps ou à plein temps au SMIC. Celle-ci serait calculée selon la règle $ACR = RMI - x \cdot W$. Nous avons pris $x = 0,55$, de sorte que le gain à un $\frac{1}{2}$ SMIC soit de 1 340 francs ; celui à un SMIC de 2 680 francs (la moitié du SMIC net début 2000). Un x plus fort impliquerait un taux de prélèvement marginal sur le salaire trop important. Un x plus faible rendrait la mesure trop coûteuse. Ainsi calibrée, l'ACR serait très importante pour les personnes travaillant pour $\frac{1}{2}$ SMIC ou pour les couples avec 1 ou 2 enfants n'ayant qu'un salaire de SMICard. Aussi, la réforme proposée rend-t-elle inutile de créer un complément d'allocation familiale pour les familles modestes à 1 ou 2 enfants (tableau 15a). Elle bénéficierait aussi, mais pour de faibles montants, au célibataire au SMIC ou au couple jusqu'à 1,5 fois le SMIC. L'ACR aboutirait cependant à une légère réduction du gain de prendre un emploi pour le 2^e membre du couple (tableau 15b).

15a. Montant de l'ACR

	½ SMIC	SMIC	1,5 SMIC	2 SMIC
Célibataire	862	220		
Célibataire 1 enfant	1 093	146		
Célibataire 2 enfants	542	0		
Couple	1 576	933	400	0
Couple 1 enfant	2 196	1 226	445	0
Couple 2 enfants	2 275	1 195	336	0
Couple 3 enfants	1 520	350	0	0

Source : Calculs des auteurs.

15b. Gains au passage

	RMI vers ½ SMIC	RMI vers SMIC
Célibataire 0 enfant	1 340	2 680
Célibataire 1 enfant	1 340	2 680
Célibataire 2 enfants	1 340	3 216
Couple 0 enfant conjoint IA	1 340	2 680
Couple 1 enfant conjoint IA	1 340	2 696
Couple 2 enfants conjoint IA	1 340	2 680
Couple 3 enfants conjoint IA	1 340	2 680
Couple 0 enfant conjoint SMIC	1 483	3 715
Couple 1 enfant conjoint SMIC	1 226	3 079
Couple 2 enfants conjoint SMIC	1 249	3 044
Couple 3 enfants conjoint SMIC	1 957	4 198

Source : Calculs des auteurs.

Fleurbay *et alii* (2000) chiffrent le coût de l'ACR selon plusieurs spécifications. Dans sa version extrême ($x = 40\%$, uniformisation de l'allocation-logement au niveau perçu actuellement par les Rmistés), le coût serait de 39 milliards (dont 26 milliards pour la réforme de l'allocation logement) ; il passe à 18 milliards pour $x = 50\%$. Compte tenu des réformes déjà effectuées pour l'allocation-logement, le coût de l'ACR que nous envisageons serait de l'ordre de 15 milliards de francs.

Comme le dit bien Piketty (1998), le choix d'établir une ACR en France doit être dégagé de la thèse selon laquelle le chômage en France s'explique essentiellement par le refus de travailler des personnes à basse qualification. L'ACR ne dispense pas de politiques de hausse des emplois offerts (relance de la croissance, passage aux 35 heures, réduction des cotisations sur les bas salaires). Il permet seulement de rendre le système plus juste et plus cohérent. L'ACR fait cependant courir le risque d'une généralisation du temps partiel, d'une diminution du SMIC ou de son

dépérissement (c'est d'ailleurs ce que souhaite Maarek *in* Bourguignon et Bureau, 1999), d'une confusion entre le salaire et les prestations, d'un abaissement du salaire jugé socialement minimal : la référence passe du SMIC au $\frac{1}{2}$ SMIC. Toutefois, telle que la réforme est ici calibrée, le $\frac{1}{2}$ SMIC avec ACR n'est que faiblement inférieur au SMIC actuel pour les couples.

Conclusion

Le marché unique européen et la liberté de circulation des entreprises, des capitaux et des travailleurs, couplés avec l'absence d'une stratégie cohérente d'harmonisation fiscale, font courir le risque d'une concurrence en Europe par le moins-disant fiscal. Ceci obligerait à réduire la taxation sur les grandes entreprises, les travailleurs qualifiés, les riches et les revenus du capital, pour la concentrer sur les facteurs fixes (petites entreprises, capital immobilier, travail non-qualifié), et surtout à réduire les dépenses publiques et les dépenses sociales. La France a, jusqu'à présent, résisté à cette tentation, en maintenant un niveau élevé de dépenses publiques et de redistribution. Ceci sera d'autant plus facile que des mesures seront prises à l'échelle de l'UE pour lutter contre le nomadisme fiscal, harmoniser la taxation des entreprises et celles des revenus de capitaux.

La France a choisi une réforme fiscale originale, centrée sur la baisse du coût du travail des non-qualifiés, puis contre la lutte contre les trappes à inactivité. Cette stratégie suppose que le problème du chômage est concentré au niveau des basses qualifications et que les « trappes à inactivité » ont un impact important de découragement des travailleurs non-qualifiés. Pourtant, il semble que la France souffre aussi d'un déficit d'emplois qualifiés et que les « trappes à inactivité » n'ont guère eu d'impact, jusqu'à présent compte tenu du manque d'offre d'emplois non-qualifiés. Mais peut-on regretter une réforme qui profite aux plus bas salaires ?

La stratégie de baisse de la charge portant sur le travail est certes nécessaire en Europe mais elle ne doit pas conduire à une baisse de la protection sociale. En contrepartie, elle peut s'accompagner soit d'une hausse de la taxation écologique, soit d'une hausse de la charge sur les revenus du capital des ménages, soit d'une taxation du capital des entreprises. Ces mesures devraient être harmonisées à l'échelle européenne.

Références bibliographiques

- BALLIGAND J.-P. et J.-B. DE FOUCAULD, 2000 : *L'épargne salariale au cœur du contrat social*, La Documentation française.
- BELORGEY J.-M. et A. FOUQUET, 2000 : *Mimima sociaux, revenus d'activité, précarité*, La documentation française, mai.
- BOURGUIGNON F. et D. BUREAU, 1998 : *L'architecture des prélèvements en France, Rapport du Conseil d'analyse économique*, La Documentation française.
- CONSEIL DES IMPÔTS, 2000 : *L'imposition des revenus*, Le journal officiel.
- DIRECTION GÉNÉRALE DES IMPÔTS, 2000 : *Les délocalisations de contribuables, personnes physiques*, note.
- DUPONT G., J. LE CACHEUX, H. STERDYNIK et V. TOUZÉ, 2000 : « Faut-il vraiment réduire les impôts ? », *Lettre de l'OFCE* n° 196, 23 juin.
- EUROPEAN COMMISSION, 1998 : *Taxation and employment*, miméo.
- FLEURBAEY M., C. HAGNERÉ et A. TRANNOY, 2000 : « Minima sociaux et cumul d'emploi : évaluation d'une réforme à l'aide d'un nouveau critère de dominance », *miméo*, THEMA, Université de Cergy-Pontoise, octobre.
- FRANÇOIS-PONCET J.-F., 2000 : « La fuite des cerveaux : mythe ou réalité », *Les Rapports du Sénat*, n° 388.
- GODINO R., R. CASTEL, M. J. et T. PIKETTY, 1999 : « Pour une réforme du RMI », *Notes de la Fondation Saint-Simon*, février.
- GROUPE PRIMAROLO, 1999 : *Code of Conduct (Business taxation)*, Econfin council on 29 November.
- GUIMBERT S. et J.-C. VALLAT, 2000 : « Quel avantage fiscal pour les stock-options ? Une perspective internationale », *mimeo*, Direction de la Prévision, Ministère de l'économie et des finances.
- HUGOUNENQ R., J. LE CACHEUX et T. MADIÈS, 1999 : « Diversité des fiscalités européennes et risque de concurrence fiscale », *Revue de l'OFCE* n° 70, juillet.
- HUGOUNENQ R. et H. STERDYNIK, 1999 : « Pour la politique familiale », *Économie publique*, n° 3-4.
- LAROQUE G. et B. SALANIÉ, 1999 : « Prélèvements et transferts sociaux : une analyse descriptive des incitations financières au travail », *Économie et Statistique*, n° 328.
- LAROQUE G. et B. SALANIÉ, 2000 : « Une décomposition du non-emploi en France », *Économie et Statistique*, n° 331.

- LE CACHEUX J., 2000 : « Les dangers de la concurrence fiscale et sociale en Europe », in *Questions européennes, Rapport du Conseil d'analyse économique*, septembre.
- MADIÈS T., 1997 : « Concurrence fiscale et intercommunalité », *Revue de l'OFCE* n° 63, octobre.
- MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, 1999 : *Livre blanc sur les modalités d'extension de la TGAP aux consommations intermédiaires d'énergie des entreprises*, novembre, www.environnement.gouv.fr.
- PIKETTY T., 1998 : « L'impact des incitations financières au travail sur les comportements individuels : une estimation pour le cas français », *Économie et prévision*, n° 132-133, p. 1-35.
- PIKETTY T., 1999 : « Les hauts revenus face aux modifications des taux marginaux supérieurs de l'impôt sur le revenu en France, 1970-1996 », *Économie et prévision*, n° 138-139, p. 25-60.
- STERDYNIAK H., 2000 : « Économétrie de la misère, misère de l'économétrie », *Revue de l'OFCE* n° 75.
- STERDYNIAK H., M.-H. BLONDE, G. CORNILLEAU, J. LE CACHEUX et J. LE DEM, 1991 : *Vers une fiscalité européenne*, Economica.
- STERDYNIAK H. et P. VILLA, 1998 : « Pour une réforme du financement de la Sécurité sociale », *Revue de l'OFCE* n° 67.
- TIÉBOUT C. M., 1956 : « A Pure Theory of Local Expenditures », *Journal of Political Economy*, vol. 65, p. 416-424.