

La fiscalité : des choix sous contrainte européenne

Jacques Le Cacheux

Longtemps absente des grands débats politiques français, ou volontiers reléguée au second plan parce que considérée comme relevant de l'intendance et cantonnée aux discussions d'experts parce que trop technique et rébarbative, la fiscalité s'est peu à peu ancrée dans les débats politiques français, jusqu'à s'imposer comme un thème central de la campagne pour les élections présidentielles 2007. Lors de la précédente campagne présidentielle, déjà, la question des baisses d'impôts sur le revenu avait occupé une place de choix. Mais entre-temps, précisément, de nombreuses modifications, parfois substantielles, du système français de prélèvements obligatoires ont eu lieu, que chacun évalue à sa manière ; et le contexte des choix fiscaux français a sensiblement évolué, avec la montée de l'endettement public, d'une part, et les évolutions de la construction européenne de l'autre.

Les questions fiscales sont également au cœur des controverses sur le chiffrage des programmes, dans la mesure où c'est précisément le coût budgétaire estimé de chacune des mesures annoncées et, en regard, le surcroît de recettes fiscales attendu que l'on retient généralement dans ces exercices¹. Or, les mécanismes économiques par lesquels la fiscalité agit sur l'économie et, en retour, sur les finances publiques, sont de nature telle que l'on ne peut en aucun cas les réduire à la seule comptabilité des impacts immédiats des différentes mesures annoncées sur les comptes publics, en recettes ou en dépenses. Le parallèle souvent fait entre la gestion des comptes publics et celle des comptes d'un ménage – selon l'idée que l'Etat devrait gérer « en bon père de famille » – est, en ce sens, trompeur ; dans une perspective d'évaluation économique, c'est davantage à celui d'un entrepreneur qu'il conviendrait de comparer le rôle de l'Etat : de même que les dépenses d'une entreprise, qu'il s'agisse d'investissement ou de dépenses courantes – de personnel, d'entretien, etc. – et son endettement, ne constituent pas, isolément, des indicateurs pertinents, de la « bonne santé », ou de la « bonne gestion » de l'entreprise, tant qu'ils ne sont pas mis en regard des bénéfices escomptés, de même, pour l'Etat, les dépenses décidées, les réductions de recettes, tout comme l'endettement contracté, tout cela ne peut être apprécié en soi, et doit être évalué à l'aune des effets attendus sur l'économie et, en retour, sur les recettes ou les dépenses publiques, donc sur les équilibres comptables et sur la dette.

Or précisément, les objectifs que l'on assigne à la fiscalité – que l'on prendra ici dans son acception la plus large, au sens de « prélèvements obligatoires » (impôts plus cotisations sociales)² – sont multiples et les effets induits de modifications des modalités de prélèvement sur l'économie sont également complexes. Si l'on se réfère à la distinction commode entre les différentes fonctions de l'Etat proposée par l'économiste américain Richard Musgrave³, la fiscalité agit d'abord sur l'affectation (souvent appelée, à tort, allocation) des ressources, directement en transférant des ressources des agents privés vers le secteur public, et indirectement en modifiant les prix ou les revenus relatifs, donc les incitations auxquelles sont soumis les agents économiques privés dans leurs différents choix

¹ Voir à ce sujet sur notre site le Manifeste « Pourquoi nous ne chiffrerons pas les programmes présidentiels » <http://www.ofce.sciences-po.fr/clair&net-4.htm>

² Cette définition large de la fiscalité, bien qu'usuelle et, à ce titre, aisément utilisable, notamment dans les comparaisons internationales, est, en réalité, souvent trompeuse, car elle regroupe dans une même catégorie des éléments qui ont vraiment la nature d'un impôt, sans contrepartie individuelle, et d'autres qui relèvent davantage de la logique de l'assurance collective du revenu individuel ou de celle du « revenu différé », ce qui, du point de vue des incitations individuelles, ne saurait être identique.

³ Disparu en janvier 2007 à l'âge de 96 ans, Richard Musgrave aura été l'un des analystes économistes les plus influents des finances publiques et de leurs effets sur l'économie. On peut, en particulier, se reporter à son manuel « classique », *Théorie des finances publiques* (1959).

d'usage de leurs ressources – choix d'activité, d'épargne, de consommation, d'investissement, etc. – ; elle agit aussi sur la répartition des revenus et des richesses entre les personnes ; enfin, elle est susceptible d'avoir des effets macroéconomiques de stabilisation de la conjoncture, soit automatiquement, par ses seuls effets sur les revenus disponibles, soit grâce à un maniement discrétionnaire de certaines de ses composantes.

Les critères que l'on peut retenir pour évaluer les différentes propositions de modification de la fiscalité – personne n'ayant, semble-t-il, l'ambition d'une grande « réforme fiscale », qui pourtant serait sans doute salutaire⁴ – sont ainsi de plusieurs ordres. Le plus élémentaire concerne l'effet direct et « comptable » des mesures proposées sur le montant total des recettes, qui conditionne les moyens dont disposent les administrations publiques pour financer les biens et services publics, et l'ensemble des consommations collectives et politiques de transfert. En outre, dans la mesure où la fiscalité agit sur les différents choix économiques des agents privés et modifie la répartition interpersonnelle des revenus et des richesses, il convient d'évaluer, autant que possible, les conséquences induites en termes d'arbitrage efficacité-équité ; et, parce que, au-delà de la dimension purement quantitative, la nature et le contenu de la croissance économique importent, il faut également tenter d'apprécier de tels effets. Enfin, la fiscalité agissant directement sur le revenu disponible ou son pouvoir d'achat, il importe aussi d'évaluer les conséquences conjoncturelles des modifications fiscales.

Ce chapitre propose quelques éléments de réflexion sur les marges de manœuvre dont dispose aujourd'hui le gouvernement d'un pays tel que la France dans le contexte actuel de mondialisation et d'intégration européenne. Il s'efforce ensuite d'explicitier les conséquences que l'on peut attendre de divers types de choix fiscaux et de montrer ainsi que ces contraintes, même si elles obligent sans doute à reconsidérer certaines orientations passées, permettent néanmoins l'émergence de modèles fiscaux distincts.

Les contraintes européennes

On le sait, la fiscalité est l'un des domaines dans lesquels l'intégration européenne a le moins empiété sur les prérogatives nationales : c'est, depuis les débuts, en 1957, une compétence nationale, protégée par la règle de l'unanimité qui limite sévèrement, au nom du principe de subsidiarité, les incursions de l'Union dans les orientations nationales. Le processus d'intégration européenne exerce cependant une influence non négligeable sur ces choix nationaux par deux canaux principaux : les règles budgétaires contenues dans le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) adopté en 1997 avec le traité d'Amsterdam, d'une part, les directives fiscales et les aspects multiformes de la concurrence fiscale au sein de l'UE, d'autre part.

L'endettement public et la contrainte du Pacte de stabilité

Si l'on en juge par les priorités affichées, la contrainte d'endettement public apparaît aujourd'hui comme la principale limite aux choix fiscaux d'un gouvernement, quel qu'il soit. Indéniablement importante, la dette publique française est-elle excessive ? Dans l'absolu, assurément pas, même si l'on doit admettre que la charge d'intérêt sur la dette constitue un poste de dépense lourd (le deuxième budget de l'Etat, derrière l'éducation), à ce titre, une

⁴ Pour des arguments en faveur d'une telle réforme et une proposition de réforme cohérente dont les objectifs obéissent à la logique développée ici, voir Christian Saint-Etienne et Jacques Le Cacheux, *Croissance équitable et concurrence fiscale*, Rapport du CAE, n°56, La Documentation française, octobre 2005, www.ladocfrancaise.gouv.fr.

limite sur les marges de redéploiement de cette dépense (voir le chapitre suivant sur les dépenses publiques).

Mais surtout le Pacte de stabilité, qui enjoint aux gouvernements des Etats membres de mener des politiques budgétaires « soutenables » de manière à ne pas menacer l'objectif prioritaire de stabilité monétaire que poursuit la Banque centrale européenne (BCE), est aujourd'hui perçu comme une contrainte pesant sur les choix nationaux. Tel n'était pourtant pas son propos initial, puisqu'il s'agissait avant tout d'éviter les excès d'endettement. Mais les conditions dans lesquelles les principaux pays, dont la France, mais aussi l'Allemagne, sont entrés dans l'union monétaire, avec des ratios d'endettement public proches, voire supérieurs, à la valeur de 60% du PIB retenue comme celle qu'ils ne devraient pas dépasser, et des déficits publics aux alentours de la limite de 3% du PIB, ont durci la discipline financière qu'impose le Pacte. Pourtant, comme le montrent tant la réduction massive de la dette publique américaine dans les années 1990 que les évolutions récemment constatées dans l'UE, ces limites ne sont véritablement contraignantes qu'en période de faible croissance : dès que la conjoncture s'améliore, comme ce fut le cas en 2006 en Europe, les soldes publics et les ratios d'endettement tendent à se réduire sans que l'on ait à durcir les politiques budgétaires. Tant l'Allemagne que la France ont ainsi vu leurs déficits publics repasser, en 2006, sous la barre de 3% du PIB.

Et, sans contester le bien-fondé de choix budgétaires et fiscaux cherchant à ne pas aggraver le déficit budgétaire et à stabiliser le ratio d'endettement public, il convient de rappeler que certaines dépenses – notamment d'investissement public, d'éducation, de recherche et développement – et certaines modifications de la fiscalité – dans la mesure où elles stimulent l'offre ou la demande – sont favorables à la croissance de l'économie : même si elles ont un coût budgétaire à court terme, de telles mesures sont donc porteuses de « dividendes futurs », non seulement pour l'économie tout entière, mais également pour les recettes fiscales et donc pour l'équilibre budgétaire futur ; et à l'inverse les politiques qui chercheraient, au nom d'une orthodoxie financière à courte vue, à réduire le déficit et la dette en augmentant les prélèvements obligatoires ou en sacrifiant les dépenses citées plus haut aboutiraient assurément à un resserrement de ces contraintes.

Les règles du Marché unique et la concurrence fiscale

Bien que respectueuse de l'autonomie fiscale des Etats membres, qui constitue l'un des fondements de la démocratie représentative depuis ses origines modernes – avec le principe du « consentement à l'impôt » exprimé par les représentants du peuple –, l'Union a néanmoins édicté quelques règles qui en encadrent l'exercice, principalement dans le but de limiter les comportements nationaux opportunistes. Les directives fiscales sont, cependant, peu nombreuses et relativement peu contraignantes : elles concernent essentiellement la TVA et la fiscalité des revenus de placement des ménages et visent plutôt à imposer des taux de prélèvement minimums. La première, en particulier, qui oblige à rechercher le consentement de tous les partenaires en cas de modification du classement des produits imposés au taux normal ou au taux réduit – comme l'a illustré le refus opposé à la France par certains partenaires au projet de baisse du taux de TVA sur la restauration traditionnelle –, n'empêche nullement les hausses de taux, ce que l'Allemagne a choisi de faire au 1^{er} janvier 2007 en passant son taux normal de 16% à 19%.

Si, donc, les directives européennes et les règles du Marché unique ne sont, en réalité, qu'assez peu contraignantes en matière de choix fiscaux nationaux, il est, en revanche, indéniable que la concurrence fiscale qui règne en Europe plus encore qu'à l'échelle mondiale, en raison de la forte mobilité des assiettes imposables et d'une certaine surenchère au moins-disant fiscal entre pays membres, exerce une contrainte forte sur ces choix : tant la mobilité des entreprises, des capitaux et des personnes à hauts revenus, que les effets de la « concurrence par comparaison » incitent les gouvernements nationaux à

alléger la pression fiscale sur ces catégories de contribuables, contraignant ainsi les choix de financement des dépenses publiques et, plus encore, de redistribution des revenus.

Le niveau des prélèvements obligatoires : réduire ou pas ?

Pour autant, d'importantes différences subsistent entre les systèmes fiscaux nationaux des Etats membres, et un grand pays comme la France dispose, à l'évidence, de marges substantielles de manœuvre, qui autorisent ses gouvernants à opérer des choix. Concernant le taux de prélèvements obligatoires (total des recettes rapportées au PIB), la France se situe aujourd'hui parmi les pays européens où il est le plus élevé : après avoir beaucoup augmenté dans les années 1970, le taux de prélèvements obligatoires est demeuré quasi stable 1982 à 1994, oscillant autour de 42% ; puis, après une hausse de 2 points en 1996, il a été à nouveau stabilisé autour de ce palier depuis lors, situant la France au sixième rang des pays de l'OCDE et au cinquième rang des pays européens, sensiblement au-dessus de la moyenne de l'UE cependant.

Personne ne songe, dès lors, à proposer d'accroître la pression fiscale globale ; mais peut-on imaginer la réduire beaucoup ? Alors que le maintien d'un haut niveau de protection sociale – notamment en matière de dépenses de santé – et de services publics exige qu'elle soit stabilisée, peu ou prou, dans les années qui viennent, à son niveau actuel, l'abaisser sensiblement – par exemple vers la moyenne de l'UE – n'est possible qu'à la condition de réduire très durablement et sévèrement les dépenses publiques ou d'en attendre un effet important et rapide sur la croissance. Il est certain que des économies sont envisageables, et que les améliorations d'efficacité des administrations sont souhaitables ; mais on ne peut attendre de tels progrès que des réductions mineures des dépenses totales, sans doute compensées par la hausse d'autres postes, telles que les dépenses de santé.

La fiscalité directe sur les revenus et les patrimoines : alléger ou répartir autrement ?

La fiscalité sur les entreprises

Au sein de l'ensemble des prélèvements directs, pesant sur les revenus et les patrimoines des personnes et des entreprises, il apparaît clairement que la tendance à la baisse des impôts prélevés sur les entreprises est une résultante de la concurrence fiscale qui règne en Europe⁵ et qu'une inversion de tendance ne pourrait être obtenue qu'au prix d'un progrès – peu probable aujourd'hui – en matière de coordination fiscale européenne. Faut-il aller au-delà ? Certains le préconisent, notamment au vu des bénéfices élevés qu'enregistrent la plupart des grandes entreprises françaises.

Avec un taux statutaire d'imposition des bénéfices des sociétés de 33,3% (15% pour les PME), auquel s'ajoutent, pour les grandes entreprises, la contribution sociale de solidarité (portant le taux à 34,33%) et, pour la plupart, l'imposition locale des entreprises (la taxe professionnelle), la France est l'un des pays de l'UE qui impose le plus lourdement les entreprises – en tout, 3,8 points de PIB en 2004. Et la plupart des pays européens se sont engagés, depuis le milieu des années 1990, dans des stratégies de réduction, parfois massive, des taux de prélèvements sur les bénéfices des sociétés. Cette concurrence fiscale très vive, longtemps cantonnée aux plus petits pays périphériques de l'UE – l'Irlande, dès les années 1980, plus récemment les Etats baltes, Chypre, etc. –, est désormais également le

⁵ Sur les dangers de la concurrence fiscale en Europe, voir : Jacques Le Cacheux, « Les dangers de la concurrence fiscale et sociale en Europe », in *Questions européennes, Rapports du CAE*, n°27, octobre 2000. Sur les symptômes récents de cette concurrence, voir Eloi Laurent "[From Competition to Constitution: Races to Bottoms and the Rise of 'Shadow' Social Europe](#)", *Working Paper Series* n°137, Center for European Studies, Harvard University.

fait de nos plus grands partenaires, notamment l'Allemagne, aujourd'hui en tête des pays européens pour l'imposition des entreprises, dont le gouvernement fédéral a annoncé fin 2006 le projet d'abaisser à 25% le taux de l'IS en 2008.

Il est probable que le poids relativement élevé de la fiscalité pesant directement sur elles incite certaines entreprises à se délocaliser, et les études empiriques les plus récentes semblent déceler une influence non négligeable des différences d'imposition sur les choix de localisation des investissements directs étrangers (IDE), bien que ces indications soient fragiles en raison des problèmes de données. En revanche, il apparaît clairement que ces disparités fiscales permettent aux plus grandes entreprises de se livrer à des pratiques « d'optimisation fiscale », en délocalisant les bénéficiaires vers des structures au statut fiscal avantageux dans des pays à faible fiscalité, ce qui leur permet d'échapper largement aux prélèvements.

La France est-elle condamnée à aligner ses taux d'IS sur les plus bas européens et à alléger indéfiniment l'imposition locale des entreprises, au risque, sinon, de perdre progressivement toute sa substance économique ou, à tout le moins, ses bases fiscales ? Probablement pas. En effet, grâce à sa position géographique – située au cœur de l'UE et bénéficiant d'un marché de grande taille –, la France offre aux entreprises résidentes une « rente de localisation ». En outre, la qualité de ses infrastructures publiques, notamment de transport et communications, mais aussi d'éducation, de recherche, etc., fait que ces mêmes entreprises bénéficient, dans leur production, de l'usage « gratuit » d'un « facteur public », également générateur de rente. La résultante économique de ces rentes est de permettre à la France de pratiquer un taux d'imposition des entreprises plus élevé que celui des petits pays périphériques de l'UE, et de n'être donc pas obligée de s'aligner sur le « moins-disant fiscal ». Mais quel est l'ordre de grandeur de cette marge de manœuvre ? Selon des estimations récentes⁶, elle serait de 6 à 8 points. Si donc la moyenne des taux d'imposition des sociétés dans l'UE devait, comme cela semble être le cas, converger vers 12% à 15%, le taux français pourrait être maintenu aux alentours de 20%, ce qui implique cependant une baisse significative, réduisant les recettes fiscales à ce titre d'environ 1 point de PIB.

Qu'il n'y ait, à court terme, pas d'autre choix que le jeu dangereux de la concurrence fiscale avec nos partenaires européens ne signifie nullement qu'il faille abandonner toute volonté d'y mettre un jour un terme, et d'harmoniser, dès que possible, ce qui peut l'être. Ainsi, la Commission européenne propose-t-elle de réduire les distorsions engendrées par certains aspects des différences de traitement fiscal des bénéficiaires des sociétés en harmonisant et en consolidant l'assiette de l'IS⁷ : dans la situation actuelle d'imposition à l'origine, avec des assiettes définies nationalement selon des critères hétéroclites, les entreprises multinationales sont souvent incitées, pour jouer des différences dans les règles d'imposition, non pas à délocaliser leurs activités productives, mais à pratiquer « l'optimisation fiscale », en délocalisant, de manière purement comptable, les bénéficiaires imposables ; de telles pratiques, qui engendrent des coûts inutiles pour les entreprises confrontées à une multitude de codes fiscaux disparates, entraînent également des pertes de recettes pour les Etats.

Harmoniser et consolider l'assiette de l'IS, au moins pour les entreprises implantées dans plusieurs pays de l'UE, tout en recourant à une clé de répartition pour la part de l'assiette consolidée qui doit être soumise à l'impôt dans chacun des pays d'implantation – selon un mécanisme en vigueur depuis longtemps entre états fédérés américains – permettrait d'améliorer sensiblement la situation en matière d'imposition de sociétés, tout en préservant l'autonomie des Etats membres dans la fixation des taux d'imposition. Il est vrai que la tâche est ardue, dans la mesure où plusieurs gouvernements européens, dont le britannique, sont

⁶ Voir Croissance équitable et concurrence fiscale, op. cit.

⁷ Pour plus de détails sur la proposition, voir, <http://europa.eu/>

actuellement farouchement opposés à toute tentative en ce sens ; mais l'exemple de la directive sur l'imposition minimum des revenus des placements financiers des personnes (*cf. infra*) montre que de tels obstacles ne sont pas insurmontables. En outre, il est sans doute envisageable de faire de cette harmonisation l'objet d'une « coopération renforcée », entre les seuls membres de la zone euro par exemple, puisque c'est dans ce cadre que la concurrence fiscale apparaît la plus vive et la plus dommageable. Si les conditions politiques s'en révélaient favorables, la coordination pourrait même, à partir de l'adoption de l'assiette commune consolidée, franchir un pas supplémentaire en faisant de l'IS – ou d'une fraction de ce prélèvement – un impôt européen, dont le taux serait voté par le Parlement européen et qui financerait, au moins en partie, le budget européen⁸.

Les impôts sur le revenu et le patrimoine des personnes

La concurrence fiscale oblige aussi sans doute à revoir le profil de l'impôt sur les revenus des personnes et les modalités d'imposition de leur patrimoine. La France se distingue, en effet, sensiblement de ses partenaires dans la structure de l'imposition directe des personnes physiques : l'impôt sur le revenu (IR) y est, en moyenne, plutôt léger – il n'a rapporté, en 2004, que 48 milliards €, soit un peu moins de 3 points de PIB, bien en deçà du rendement de ses homologues étrangers, notamment européens –, mais très progressif et concentré sur une fraction étroite de contribuables – les 20% de contribuables disposant des revenus les plus élevés acquittent plus de 80% de l'IR. Il est vrai que la Contribution sociale généralisée (CSG), qui, avec la Cotisation pour le remboursement de la dette sociale (CRDS), frappe pratiquement tous les revenus et a rapporté 75 milliards € en 2004 (4,5 points de PIB, soit plus que l'IR) devrait, en toute rigueur, être ajoutée à l'IR ; mais même ce total est inférieur à ce que prélèvent, en moyenne, nos voisins européens sur les revenus de leurs résidents. Les impôts sur les patrimoines sont, au contraire, relativement plus lourds en France qu'ailleurs – l'impôt annuel (impôt de solidarité sur la fortune, ISF) rapporte peu (un peu moins de 4 milliards €), mais n'a pas vraiment d'équivalent en Europe, tandis que les droits de succession sont, en moyenne, plus lourds que chez nos voisins (un peu plus de ½ point de PIB, contre 0,2 dans l'UE15), mais très progressifs.

Alors que l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) a été peu à peu concentré pour ne plus toucher que les patrimoines immobiliers et quelques autres éléments de richesse personnelle, de sorte que la mobilité des assiettes est moins prégnante⁹, la question du « bouclier fiscal », qui plafonne le prélèvement sur les contribuables les plus fortunés, est un sujet de divergence. Introduit en 2005 et entré en vigueur en 2007, ce « bouclier » fixe un plafond – actuellement à 60% du revenu imposable – à l'imposition directe totale – IR + ISF + taxes locales – d'une personne. Un tel dispositif de plafonnement bénéficie, à l'évidence, aux seuls détenteurs de très gros patrimoines ; en abaisser le taux et/ou en élargir le champ (à la CSG, par exemple) reviendrait à réduire encore l'impôt acquitté par ces contribuables, rendant le système plus inique, mais sans doute guère moins incitatif à la délocalisation des fortunes. Mieux vaudrait, dès lors, abolir purement et simplement l'ISF¹⁰, quitte à lui substituer une tranche supérieure d'imposition du revenu (*cf. infra*).

⁸ Une analyse plus détaillée des avantages et inconvénients d'introduire un impôt européen, et notamment celui évoqué ici, est disponible dans : J. Le Cacheux, « Funding the European Budget with a Genuine Own Resource: The Case for a European Tax », *Etudes de Notre Europe*, <http://www.notre-europe.eu/> à paraître.

⁹ Argument applicable aussi à l'impôt foncier local – la taxe sur le foncier bâti des ménages – dont les recettes représentent environ 0,6 point de PIB.

¹⁰ Rappelons que le patrimoine foncier est déjà imposé au niveau des collectivités locales. Rappelons également qu'une part considérable de l'épargne financière des ménages – livrets défiscalisés, bien sûr, mais aussi produits d'assurance-vie et divers produits bénéficiant d'incitations spécifiques – échappe au contraire à tout prélèvement, ou est très faiblement imposée. Introduire sur les rendements de ces produits une imposition, même faible, en s'alignant sur le minimum que la directive

En revanche, maintenir une imposition progressive des patrimoines au moment de leur transmission entre générations est, à l'évidence, un choix important qui traduit une philosophie méritocratique d'égalité des chances. Bien que relativement plus lourd que chez nos voisins, l'impôt sur les successions et donations ne frappe, en réalité, que les successions mal préparées – les possibilités de donations sans droits et de placements dans des produits exonérés ayant été considérablement élargies ces dernières années –, les héritiers qui n'ont pas de liens matrimoniaux, de fratrie ou de filiation avec le légataire, et les gros patrimoines – l'abattement étant actuellement de près de 230 000 € pour une succession bénéficiant à trois héritiers directs et le barème étant très progressif. Il est sans doute souhaitable de moderniser cet impôt, notamment en ne pénalisant plus les héritiers de ceux qui, pour diverses raisons, n'ont pas préparé leur succession, et peut-être également ceux qui ne sont pas héritiers en ligne directe et sont, dans le système actuel, beaucoup plus lourdement imposés que les proches. Sans doute peut-on aussi envisager de relever les montants des abattements, pour tenir compte, notamment, de la hausse des prix de l'immobilier, puisque la résidence principale constitue l'élément essentiel des successions petites et moyennes. Mais supprimer l'impôt sur les successions, ou l'alléger sur les plus gros patrimoines aurait l'inconvénient de favoriser le creusement, dans le temps, des inégalités héritées¹¹.

Quant à l'ensemble des prélèvements sur les revenus des personnes – IR, CSG + CRDS, auquel il conviendrait d'ajouter l'impôt local (taxe d'habitation actuellement) –, il est possible soit de le réduire, comme cela a été fait ces dernières années, notamment pour « rendre le travail plus payant » ; mais il est déjà, comme on l'a souligné, en moyenne moins élevé que chez nos voisins. Alléger davantage les prélèvements directs sur les revenus obligerait à alourdir d'autres impôts, notamment indirects, ce qui semble peu souhaitable au regard des niveaux déjà élevés de ces impôts et des conséquences d'un tel choix sur le pouvoir d'achat. En revanche, il apparaît indispensable de rendre ces prélèvements directs plus compatibles avec l'ouverture européenne et la mobilité des plus aisés qu'elle engendre, tout en maintenant leur rendement total.

Si l'on considère que les choix fiscaux dans ce domaine répondent à une logique d'arbitrage entre efficacité – puisque les prélèvements sur les revenus, d'activité notamment, réduisent les incitations au travail, à l'effort et, en dynamique, à l'accumulation de capital humain, bien que l'ampleur de tels effets soit, empiriquement, mal connue – et équité verticale – c'est-à-dire progressivité du prélèvement –, alors l'intégration européenne et les progrès observés, ces dernières années, dans les transports, les communications, etc., en rendant plus mobiles les capitaux et les personnes à revenus élevés, ont modifié les conditions de cet arbitrage. Dès lors, même si l'on suppose que les préférences pour la redistribution demeurent inchangées, il faut réviser le barème pour tenir compte de la mobilité accrue de ces assiettes. Il est toutefois possible de maintenir, voire d'améliorer – pour les plus bas revenus – la progressivité des prélèvements directs. Une solution possible¹² consisterait à simplifier encore davantage le barème de l'IR, pour n'en conserver que trois tranches, de réduire les taux marginaux, notamment sur les plus hauts revenus, qui sont aussi les plus mobiles, tout en élargissant l'assiette grâce à la suppression de la plupart des niches, qui ont proliféré ces dernières années, de transformer la CSG en un prélèvement familialisé et progressif, par exemple en instituant une franchise, et de rendre cet ensemble plus cohérent,

européenne sur l'épargne impose pour les non-résidents (15%, actuellement), ou en s'inspirant de la pratique néerlandaise d'imposition sur la base d'un rendement « notionnel », serait envisageable et semblerait équitable. Cela procurerait quelques milliards d'euros de recettes bienvenues.

¹¹ Sur ce sujet, voir G. Allègre, « La transmission du capital en débat », *Lettre de l'OFCE*, à paraître.

¹² Cette proposition est directement reprise du Rapport de Christian Saint-Etienne et Jacques Le Cacheux (*Croissance équitable et concurrence fiscale*, op. cit.).

en fusionnant l'IR, la CSG et la PPE (Prime pour l'emploi, qui a la nature d'un impôt négatif)¹³.

Le financement de la protection sociale : changer l'assiette ?

Le financement de la protection sociale par des cotisations sociales – pour un montant total d'environ 250 milliards € en 2004, prélevé sur les salaires et autres revenus du travail – se heurte à deux types d'objections, selon que l'incidence en est principalement sur les salaires nets ou sur les coûts de la main-d'œuvre : dans le premier cas, il risque de rendre le travail moins attractif, en pesant sur le revenu disponible net ; dans le second, il décourage la demande de travail de la part des entreprises. Dans les deux cas, ce mode de financement serait donc source de chômage ; mais, selon la nature du chômage effectivement observé – qu'il provienne d'une insuffisance des offres d'emploi des entreprises ou, au contraire, d'une offre de travail insuffisante des salariés, la réduction des prélèvements sur les revenus du travail aura des effets plus ou moins marqués. Parce que beaucoup s'accordent à penser qu'avec un revenu minimum relativement plus élevé que chez nos voisins, le coût du travail non ou peu qualifié est pénalisé, les gouvernements successifs ont, depuis une quinzaine d'années, allégé les charges sur les bas salaires – entre 1 et 1,6 SMIC –, au point que ne demeurent plus, au niveau du SMIC, pratiquement que les cotisations finançant les prestations contributives. Parce que l'on considère, depuis quelques années, que l'on ne peut accroître ce coût du travail pour les basses qualifications, mais que le travail offert à ce niveau reste trop peu rémunérateur, on a institué, en 2001, la Prime pour l'emploi (PPE), impôt négatif qui abonde le revenu disponible des salariés ayant un emploi faiblement rémunéré. Il semble difficile d'aller bien au-delà de ces dispositifs d'allègement pour les bas salaires.

Mais certains considèrent qu'il convient de délester les revenus du travail de tout ou partie du fardeau du financement de la protection sociale, dont la charge est tendanciellement croissante, ne serait-ce qu'en raison des dépenses de santé et de celles liées au vieillissement de la population. Peut-on recourir à d'autres assiettes, ne serait-ce que pour une part de ce financement ? Bien sûr, la CSG a été créée précisément pour offrir une telle alternative ; en augmenter le taux apparaît possible, mais cela amputerait encore un peu plus le revenu disponible des salariés. On peut alors songer, à l'instar de l'Allemagne, à substituer, au moins en partie, de la TVA à des cotisations sociales, ce qui présente l'avantage de faire supporter une fraction de la charge fiscale par les importations, donc, en partie, par les facteurs de production des pays d'origine. Mais d'une part le taux de TVA français est déjà proche de la moyenne européenne, ce qui ne laisse, en tout état de cause, qu'une petite marge de manœuvre ; et d'autre part l'imposition de la consommation ampute le pouvoir d'achat des salaires et des prestations sociales – notamment des pensions de retraite, dont certaines sont déjà fort peu généreuses et, indexées sur les prix, subissent un lent déclin relatif de leur pouvoir d'achat. Une telle substitution pourrait, si son incidence était principalement sur les prix à la consommation des ménages, peser sur le dynamisme de la demande intérieure.

Au lieu de recourir à la TVA, on peut imaginer d'instituer une « contribution sur la valeur ajoutée » (CVA), prélevée au niveau de l'entreprise : on ferait alors contribuer, de manière rigoureuse égale, les revenus bruts des deux grands facteurs de production, le travail et le capital, ce qui permettrait d'alléger ou – en cas de recours progressif futur – de ne pas alourdir davantage le coût de la main-d'œuvre. Une telle réforme favoriserait relativement les

¹³ Sur les modalités envisageables pour une telle fusion, voir G. Allègre, G. Cornilleau et H. Sterdyniak, 2007 : "Vers la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG ?", *Document de travail OFCE*, n°2007-10, et *Revue de l'OFCE*, n°101, à paraître.

activités intensives en travail, et nuirait, au contraire, aux industries les plus capitalistiques, ce que certains déplorent, craignant que l'on incite à certaines délocalisations et que l'on décourage l'investissement dans certains secteurs de haute technologie. Mais à l'inverse, il apparaît que, parmi les secteurs utilisateurs de main-d'œuvre figurent aussi des activités telles que la recherche, la finance, etc., qui recourent massivement à une main-d'œuvre très qualifiée¹⁴.

La fiscalité écologique

Il est également possible – certains diront souhaitable – de basculer une partie du financement de la protection sociale sur des « taxes écologiques », en faisant monter en puissance les prélèvements indirects ayant pour but premier de dissuader les agents économiques de certains choix – notamment toute la fiscalité écologique « pigouvienne » –, ce qui procurerait un « double dividende » : une réduction des activités nocives, et une hausse des recettes permettant d'alléger d'autres prélèvements, notamment ceux qui pèsent sur le coût de la main-d'œuvre.

Dans ce domaine, pourtant objet de tant de déclarations d'intention, la France présente un certain retard par rapport à la plupart de ses partenaires européens, et les évolutions sont rapides chez certains de nos voisins. Il est vrai que la Taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) est parmi les plus élevées du monde et qu'elle constitue déjà une taxe sur l'utilisation de certaines sources d'émission de gaz à effet de serre (GES). Mais l'ambitieuse Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), introduite en 2001, a été, en pratique, vidée de sa substance par le lobbying efficace des principaux secteurs visés – industries polluantes, agriculture, notamment – et ne rapporte même pas un ½ milliard €. Et les autres prélèvements à vocation « écologique » – taxes de recyclage, taxe sur certains effluents, etc. – demeurent à des niveaux très modestes.

Augmenter sensiblement les « éco-taxes » apparaît souhaitable si l'on veut vraiment infléchir les comportements et procurer à la recherche de solutions durables des financements adéquats. Là encore, les dangers de la concurrence fiscale – européenne et, dans une certaine mesure, mondiale – sont réels, de même que les résistances sectorielles. L'adoption d'une telle orientation à l'échelle de l'UE tout entière serait, bien sûr, préférable à des initiatives nationales en ordre dispersé. Mais l'absence de consensus européen ne saurait bloquer indéfiniment de tels choix, car, même s'ils sont le fait d'un seul pays, ils peuvent avoir des conséquences bénéfiques, en termes de spécialisation notamment. Quant à la charge financière que de tels prélèvements fait supporter aux personnes titulaires des revenus les plus faibles, elle pourrait être compensée par le reversement forfaitaire d'une partie du produit de ces taxes, puisque l'objectif n'est pas uniquement de procurer de nouvelles ressources, mais aussi – et surtout – d'inciter à faire des choix, ce qui ne dépend que du coût marginal.

La fiscalité locale

Alors que les différents épisodes de la décentralisation ont, depuis 1982, progressivement transféré aux collectivités locales – communes et communautés de communes et d'agglomération, départements, régions – une part croissante des dépenses publiques, dont certains figurent parmi les plus dynamiques, bien peu a été fait, et quasiment rien n'est proposé, pour en moderniser le financement. Les dépenses publiques locales dépassent

¹⁴ Pour une évaluation des différents effets, notamment sectoriels, à attendre d'une telle réforme, voir E. Heyer, M. Plane et X. Timbeau, *Revue de l'OFCE*, n°100, janvier 2007.

pourtant désormais 10% du PIB, et les impôts locaux en financent un peu plus de 50% – le reste provenant principalement de transferts de l'Etat. Or l'imposition locale repose essentiellement sur les « quatre vieilles », impôts créés par les assemblées révolutionnaires à la fin du XVIII^e siècle et à peine amendées depuis : la taxe d'habitation (TH), la taxe sur le foncier bâti (TFB), la taxe sur le foncier non bâti (TFNB) – désormais très marginale sauf dans les plus petites communes rurales – et la taxe professionnelle (TP), avatar, créé en 1976, de la « patente ». Seul le transfert récent d'une partie de la TIPP aux régions est venu abonder ces ressources fiscales traditionnelles.

Si le principe d'imposition locale du foncier n'est guère discutable, notamment du fait de l'immobilité des assiettes, celui de l'imposition locale des entreprises l'est bien davantage, pour des raisons similaires notamment. La taxe professionnelle est en effet aujourd'hui pratiquement sans équivalent en Europe, de sorte que de nombreux chefs d'entreprise en contestent le principe même et qu'elle fait l'objet de propositions de réforme très diverses. Après la suppression de la part salariale de l'assiette, achevée en 2004, la TP repose désormais sur la seule valeur des immobilisations des entreprises. Une telle modalité d'imposition locale apparaît souvent inéquitable, notamment parce qu'elle taxe relativement peu les entreprises de services, et au contraire lourdement certains établissements très capitalistique et à valeur ajoutée relativement faible. Ceci peut être justifié par le fait que ces derniers sont, bien souvent, générateurs de nuisances locales qu'il paraît souhaitable de compenser – que l'on songe, par exemple aux centrales nucléaires ou aux incinérateurs. Deux modalités alternatives d'imposition locale des entreprises ont été proposées : soit une taxation assise sur la valeur ajoutée – la situation effective s'en rapprochant beaucoup pour nombre d'entreprises depuis 2006, du fait du plafonnement de la TP en fonction de la valeur ajoutée ; soit une imposition nationale des entreprises, dont le produit serait, ensuite, redistribué entre collectivités selon une clé de répartition. Mais l'une et l'autre de ces solutions présentent des inconvénients, notamment celui de ne pas inciter les collectivités à accepter l'implantation chez elles des activités les plus génératrices de nuisances.

Quant à l'imposition locale des ménages, qui repose aujourd'hui principalement sur la TFB et sur la taxe d'habitation, elle fait également l'objet de critiques, notamment en termes d'équité. En dépit de nombreux dispositifs de plafonnement et dégrèvements, qui la rendent proportionnelle au revenu pour les catégories les plus modestes, la taxe d'habitation est souvent considérée comme inique, du fait, notamment, des différences entre communes. Ce point n'est guère recevable, puisque c'est précisément dans la nature de l'imposition locale que de permettre de telles différences. En revanche, pour rendre cette imposition plus juste, et lui assurer une meilleure équité verticale, on pourrait remplacer la TH par un impôt local sur le revenu des personnes, sous forme, par exemple, de centimes additionnels à l'impôt national. Une proposition de loi instituant un tel impôt, au profit des départements, avait d'ailleurs été votée par l'Assemblée nationale en 1990, mais jamais appliquée...

Des marges de choix

S'il est indéniable que les réalités de la concurrence fiscale, mondiale et, surtout, européenne, induisent des contraintes sur les choix fiscaux des gouvernements nationaux, les obligeant à repenser les modalités de prélèvement sur les différentes assiettes et à reconsidérer les arbitrages précédents, notamment entre efficacité et équité, elles n'engendrent nullement la disparition de toute marge de manœuvre. D'abord, parce que la solution la meilleure dans de nombreux cas – celle d'une harmonisation ou d'une coordination fiscale à l'échelle de la zone euro ou de l'UE – nécessite une grande volonté politique et des choix clairement assumés. Ensuite parce que, comme le démontre abondamment la grande diversité des systèmes fiscaux nationaux et des réformes qui leurs ont été appliquées ces dernières années, des choix restent possibles à l'intérieur de contraintes nouvelles.