

RÉFORME FISCALE 2007 : UN PAS DE CÔTÉ...

Cyrille HAGNERÉ, Mathieu PLANE et Henri STERDYNIAK

Les mesures annoncées par le gouvernement en septembre 2005 ne constituent certainement pas la grande réforme fiscale attendue ; toutefois, elles modifient plusieurs aspects importants du système français. Permettent-elles d'atteindre les objectifs annoncés : un système plus juste, plus simple, plus attractif, plus incitatif à l'emploi ? Le gouvernement a-t-il sacrifié l'équité aux nécessités de l'attractivité ? Qui sont les gagnants de la réforme ?

La réforme comporte une simplification du barème, qui intègre désormais l'abattement de 20 %, le plafonnement des niches fiscales, la création d'un *bouclier fiscal* et une forte augmentation de la Prime pour l'emploi. La refonte du barème fait que les gains sont répartis de façon aléatoire sur l'échelle des revenus. La réforme profite à une partie des classes moyennes, mais surtout aux cadres les mieux payés et aux possesseurs d'importants patrimoines financiers.

Les réductions d'impôt annoncées pour 2007 représentent 5 milliards d'euros (soit 0,3 % du PIB) : 3,5 milliards pour la baisse de l'impôt sur le revenu (IR), 1 milliard pour la revalorisation de la Prime pour l'emploi et 0,4 milliard pour le *bouclier fiscal*. Or le déficit public devrait atteindre, selon le gouvernement, 3,5 % du PIB (hors soultte IEG) en 2005. L'objectif de déficit pour 2007 est maintenant de 2,7 % du PIB (contre 2,2 % il y a un an). Compte tenu des réductions d'impôt annoncées, ceci suppose un effort de 1,1 % de PIB en deux ans. Si l'équilibre des finances publiques n'est pas préoccupant au regard de la situation conjoncturelle¹, la baisse des impôts renvoie à un choix politique encore non explicité : quelles sont les dépenses publiques qui seront réduites ou les prélèvements qui seront augmentés pour compenser cette baisse des impôts ?

La France dépense ainsi 4 milliards au profit des ménages les plus riches. Le risque est qu'ils en épargnent une grande partie.

1. Il est normal que la France ait un déficit public de l'ordre de 2 % du PIB en moyenne (ce niveau correspond au montant de l'investissement public, selon la règle d'or des finances publiques, ou à la stabilisation de la dette publique à 50 % du PIB) et que ce déficit se creuse à 3,5 % du PIB quand l'écart de production est de l'ordre de 3 % du PIB, comme en 2005.

Une hausse des revenus des plus pauvres (la revalorisation du RMI ou des prestations sociales) aurait été plus efficace pour relancer la consommation et donc l'activité. Mais le diagnostic du gouvernement est que la France souffre avant tout d'une crise d'offre, du manque de motivation au travail des plus qualifiés, de la fuite à l'étranger des entreprises, des salariés les mieux payés et des contribuables les plus riches.

L'impôt sur le revenu est le seul qui tienne compte de la situation d'ensemble du contribuable, donc de sa capacité contributive. C'est pratiquement le seul impôt progressif, donc celui qui joue le rôle le plus important en matière de redistribution. Sa diminution aboutit à une baisse de la qualité et de la progressivité de l'impôt, puisqu'elle doit être compensée par la hausse de prélèvements moins précis (comme la taxe d'habitation) ou proportionnels (comme la CSG). Aussi, une grande réforme fiscale devrait obligatoirement intégrer l'IR, la CSG, la taxe d'habitation (et même l'ISF) pour aboutir à un système plus cohérent et plus progressif. En la matière, les retouches peuvent être contreproductives.

Un nouvel impôt sur le revenu ?

L'impôt sur le revenu a déjà un poids relativement faible en France (3,2 % du PIB contre 4,6 % pour la CSG et 10 % dans la moyenne de l'UE). Il est très concentré sur les plus riches (tableau 1). En 1985, le taux supérieur du barème était de 65 %. Il n'est plus que de 48 % en 2005. La baisse de l'impôt sur le revenu annoncée pour 2007, d'environ 6 %, s'inscrit dans le programme de Jacques Chirac de baisser cet impôt de 33 % pendant son quinquennat. De 2001 à 2007, la baisse du poids de l'IR devrait ainsi atteindre 11 % ; 14,5 %, si on y inclut la PPE (tableau 2).

L'intégration de l'abattement de 20 %

L'un des objectifs de la réforme est d'améliorer l'attractivité de la France en réduisant le taux d'imposition le plus élevé, celui qui s'applique aux salaires des cadres des entreprises multinationales, qui hésitent entre plusieurs pays d'implantation.

TABLEAU 1 : RÉPARTITION DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

Déciles	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total
Impôt payé en 2003 (hors PPE)	0,0	0,0	0,0	0,4	1,6	2,9	4,7	7,9	13,8	68,7	100
Impôt payé en 2003 (y compris PPE)	-0,2	-1,7	-2,4	-1,7	-0,9	2,5	4,3	7,6	14,9	75,9	100
Gain à la réforme	2,2	3,1	3,6	4,2	4,1	5,0	6,9	10,8	20,1	40,0	100

Sources : MINEFI, calculs des auteurs.

Pour cela, le gouvernement a décidé d'intégrer dans le barème l'abattement de 20 %, qui récompensait les revenus déclarés par des tiers, donc moins susceptibles de fraude fiscale, mais qui ne bénéficiait pas à la partie des revenus d'activité supérieurs à 10 000 euros par mois. Son intégration permet de réduire de 20 % le niveau affiché des taux d'imposition. Pour en réduire le coût, le gouvernement a décidé des mesures correctrices pour les revenus fonciers (suppression de leur abattement de 14 %) et pour les dividendes (leur abattement passera de 50 à 40 %) ; le revenu imposable des non-salariés non adhérents à un centre de gestion agréé (CGA) sera de 1,25 fois leur revenu déclaré. Mais une telle majoration, pour présomption de fraude, sera-t-elle acceptée par le Conseil constitutionnel ? Finalement, les seuls gagnants à l'intégration seront les bénéficiaires de revenus d'activité (salariés ou non-salariés adhérents à un CGA) supérieurs à 10 000 euros par mois.

TABLEAU 2 : IRPP/REVENU DES MÉNAGES DE L'ANNÉE PRÉCÉDENTE

En %

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 ^p	2007 ^p
5,8	5,6/5,5*	5,1/4,9*	5,2/5,0*	5,2/5,0*	5,2/5,0*	5,2/5,0*	5,0/4,7*

* Y compris PPE, ^p prévision.

Sources : MINEFI, calculs des auteurs.

Comme ces revenus sont aussi imposés à la CSG, leur taxation marginale sera en fait de 45,86 % (au lieu de 55,47 %, soit une baisse de 17,3 %). De plus, ces revenus supportent 20,8 % de cotisations employeurs. En Allemagne, le taux supérieur de l'IR, naguère de 51 %, a été ramené à 42 % en 2005 et les salaires ne supportent pas de cotisations sociales au-delà d'un certain plafond. Au Royaume-Uni, le taux supérieur est de 40 % (mais s'y ajoutent 12,8 points de cotisation employeur et 1 point de cotisation salarié). Aussi, le taux d'imposition y compris cotisations, reste-t-il plus élevé en France (55,3 %) qu'au Royaume-Uni (47,7 %) et qu'en Allemagne (42 %).

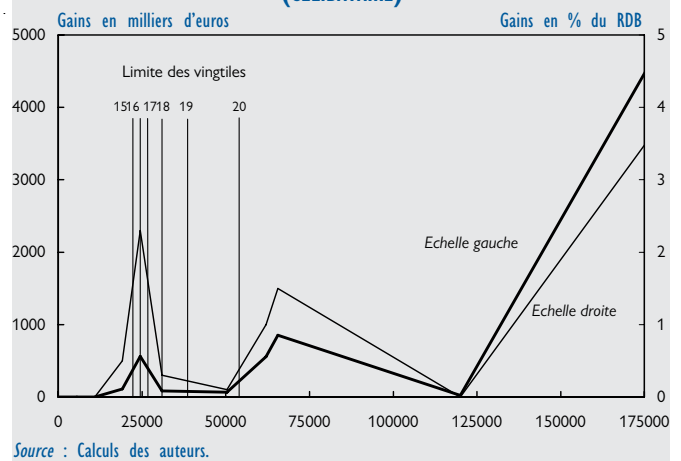
Le nouveau barème

Le nouveau barème comporte quatre tranches imposables au lieu de six. L'incorporation de l'abattement de 20 % dans le barème devait s'accompagner, pour être neutre, d'une baisse de 20 % des taux affichés et d'une hausse de 25 % des limites des tranches. Toutefois, le gouvernement a modifié les taux marginaux (tableau 3) : la tranche de 19,14 % aurait dû devenir une tranche à 15,34 % ; elle passe à 14 %, ce qui réduit l'impôt des contribuables moyens ; la tranche de 48,09 % passe à 40 % (et non à 38,47 %), ce qui réduit le gain à la réforme pour les plus riches.

L'élargissement de la tranche à 14 % bénéficie aux revenus moyens inférieurs, dont le taux marginal passe de 22,6 % à 14 %.

Surtout, la tranche à 30 % est nettement élargie, ce qui pénalise certains contribuables (qui passent d'un taux marginal de 22,6 % à un taux de 30 %) et en favorise d'autres (qui passent d'un taux marginal de 34,1 ou 38,47 à 30 %). Au total, les gains sont répartis de façon aléatoire sur l'échelle des revenus (graphique 1). Les célibataires d'un revenu imposable inférieur à 10 846 euros (970 euros de salaire net par mois) ne gagnent rien ; le gain maximal (en % de l'impôt) est atteint pour un revenu imposable de 24 432 euros (2 184 euros de salaire par mois) ; le gain est très faible entre 30 914 et 50 301 euros de revenu imposable (de 2 760 euros à 4 500 euros par mois). Il augmente ensuite pour atteindre 854 euros pour un revenu imposable de 65 559 euros (5 860 euros par mois). Il rebaisse au-delà, s'annule pratiquement à 10 800 euros par mois, puis augmente fortement au-delà : il atteint, par exemple, 4 867 euros pour un revenu imposable de 180 033 euros (15 500 euros par mois). La réforme bénéficie donc à trois catégories de salariés célibataires : ceux qui ont des salaires de 2 000 à 2 400 euros, ceux qui ont des salaires de 4 500 à 7 500 euros et ceux qui ont des salaires supérieurs à 12 000 euros. Dans le cas de couples bi-actifs avec deux enfants, les gains sont importants pour ceux dont le salaire moyen des deux membres du couple est de l'ordre de 3 000 à 3 600 euros par mois, puis de nouveau, pour des salaires moyens de 4 500 à 7 500 euros ou nettement supérieurs à 12 000 euros.

GRAPHIQUE 1 : L'IMPACT DE LA RÉFORME SELON LE REVENU IMPOSABLE (CÉLIBATAIRE)



Source : Calculs des auteurs.

La simplification du barème se paie d'une faible lisibilité des réductions d'impôt. La réforme bénéficie à certains contribuables des classes moyennes, mais à des niveaux différents selon la composition familiale : pour les couples mariés avec deux enfants, le gain est sensible pour les 16^e, 17^e et 18^e vingtiles ; il est faible pour le 19^e ; très variable pour le 20^e. Par contre, la réforme bénéficie fortement aux cadres les mieux payés, ceux que l'on veut retenir ou faire revenir : la hausse de revenu disponible atteint 5 % pour un cadre avec un conjoint inactif et deux enfants qui gagne 21 000 euros par mois.

TABLEAU 3 : L'IMPACT DE LA RÉFORME (CAS DU SALARIÉ CÉLIBATAIRE)

Taux d'imposition avant réforme	Taux d'imposition après réforme	Revenu imposable*	Impôt avant réforme Euros/taux d'imposition	Impôt après réforme Euros/taux d'imposition	Variation de l'impôt		
					En euros	% d'impôt	% du revenu disponible
0	0	5 515	0	0	0	0	0
6,83 * 0,8 = 5,46	5,5	10 846	291/2,4	293/2,4	+ 2	+ 0,7	0,0
19,14 * 0,8 = 15,34	14,0	19 093	1 556/7,3	1 448/6,8	- 108	- 6,9	0,5
28,26 * 0,8 = 22,61	14,0	24 432	2 763/10,2	2 200/8,1	- 563	- 20,4	2,3
28,26 * 0,8 = 22,61	30,0	30 914	4 229/12,3	4 145/12,1	- 84	- 2	0,3
37,38 * 0,8 = 29,90	30,0	50 301	10 026/17,9	9 961/17,8	- 65	- 0,6	0,1
42,62 * 0,8 = 34,10	30,0	62 030	14 035/20,4	13 480/19,6	- 555	- 4	1,0
48,09 * 0,8 = 38,47	30,0	65 559	15 393/21,1	14 539/20,0	- 854	- 6,5	1,5
48,09 * 0,8 = 38,47	40,0	120 022	36 345/27,3	36 324/27,3	- 21	- 0,1	0,0
48,09	40,0	180 033	65 204/34,0	60 328/31,4	- 4876	- 7,5	3,8

* Barème de 2006 ; revenu hors abattement de 20 %, après abattement pour frais professionnels.

Source : Calculs des auteurs.

Les niches fiscales

Le système français comporte un grand nombre de dépenses fiscales. Elles sont souvent utilisées par les gouvernements pour accorder des avantages à certaines parties de la population sans que cela se traduise par une hausse des dépenses publiques et du taux de prélèvement obligatoire. Mais leur accumulation incontrôlée, souvent au profit des plus riches, aboutit à réduire la progressivité de l'impôt et à priver le barème de toute signification. Il faudrait s'interdire d'en créer de nouvelles et mettre les plus contestables en extinction². Ce n'est pas la voie choisie. Le gouvernement continue de créer de nouvelles niches fiscales, tout en plafonnant le jeu des anciennes à un niveau élevé, ce qui ne va guère dans le sens de la simplification et de la justice et ne fournit aucune marge de manœuvre pour réduire les taux d'imposition.

Bien sûr, ne peuvent être considérés comme niches fiscales les dispositifs qui visent à déterminer précisément le revenu et les charges du ménage, comme le quotient familial ou les abattements pour frais professionnels. Certains dispositifs sociaux aident certaines catégories de la population comme la demi-part supplémentaire à partir du troisième enfant ; celle pour les personnes seules ayant eu des enfants à charge ; celle pour les invalides ; l'exonération des prestations familiales et d'assistance ; l'abattement pour les personnes âgées de faible revenu ; celui sur les retraites pour frais professionnel. Leur coût est estimé à 10 milliards d'euros. Leur suppression frapperait les familles, les invalides, les personnes âgées. Certains de ces dispositifs devraient être réformés. Mais l'économie ainsi réalisée devrait être utilisée à revaloriser les prestations.

Les exonérations d'impôt pour l'épargne-logement, les PEA, les PEP et les contrats d'assurance-vie, les abattements sur les dividendes et le seuil d'imposition sur les plus-values coûtent au total 7 milliards. S'y ajoute l'exonération de droit de succession pour l'assurance-vie. Rien ne justifie ces exonérations de produits financiers particuliers, qui constituent des subventions sans justification sociale ou économique et obligent à surtaxer d'autres produits. Mais le gouvernement ne les remet pas en cause.

Les réductions pour certains investissements (cinéma, bateaux, forêts, PME, FCP, innovation) ont un coût fiscal de 300

millions ; celles pour les placements dans les DOM-TOM, 600 millions ; celles pour certains placements immobiliers, 500 millions. Certaines officines se sont ainsi spécialisées dans le montage d'investissement de défiscalisation pour les plus riches, investissement dont l'utilité économique reste à démontrer.

La réduction d'impôt pour l'emploi d'un salarié au domicile est de 50 % des dépenses sous un plafond de 12 000 euros plus 1 500 euros par enfant à charge en 2005, soit une réduction d'impôt de 7 500 euros pour une famille avec deux enfants. Cette somme est nettement supérieure aux 3 800 euros correspondant aux réductions des cotisations sociales employeurs pour les entreprises qui emploient des travailleurs au SMIC. De plus, la moitié des ménages employeurs bénéficient déjà d'une réduction de cotisations sociales au titre de l'AGED ou de l'APA. Ce dispositif coûte 1,8 milliard.

Le gouvernement ne supprime aucune niche fiscale. Il se borne à plafonner le montant maximal du cumul de certaines réductions d'impôt : emplois à domicile, frais de garde, investissements de défiscalisation (encore que les investissements dans les DOM-TOM auront un plafond spécifique). Le plafond est élevé : 8 000 euros par foyer fiscal, majoré de 750 euros par enfant à charge, soit 9 500 euros pour une famille avec deux enfants, pour ne pas mettre en cause les réductions d'impôt pour emploi à domicile. Les ménages employeurs perdent toutes possibilités d'investissement de délocalisation ; elles resteront importantes pour les autres. Le plafond n'a pas d'effet rétroactif. Aussi ne rapporterait-il que 100 millions d'euros en 2007.

En même temps, le gouvernement introduit de nouvelles niches, comme l'exonération des indemnités d'expatriation des cadres venant travailler en France. Il envisage d'autoriser les entreprises à verser un bonus de fin d'année de 1 000 euros, exonéré de cotisations sociales et d'impôt sur le revenu ; la moitié de la somme versée serait en fait payée par les exonérations fiscales ; seuls les salariés bien payés des grandes entreprises en bénéficieraient. Enfin, il est question de faire décroître la taxation des plus-values mobilières selon la durée de détention, ce qui permettrait une forte évasion fiscale des propriétaires des entreprises familiales.

Le bouclier fiscal

L'intense campagne contre l'ISF a abouti à la création d'un *bouclier fiscal* : le total des impôts directs d'un contribuable (IR,

2. Le rapport : C. Saint-Étienne et J. Le Cacheux, *Croissance équitable et concurrence fiscale*, CAE 2005, propose même de les supprimer toutes du jour au lendemain.

ISF, impôts locaux) ne pourra être supérieur à 60 % de ses revenus. Cette mesure s'ajoute au plafonnement spécifique de l'ISF : le total de l'IR, de la CSG, des prélèvements sociaux et de l'ISF ne peut dépasser 85 % du revenu³. Qui trouverait normal que le fisc prélève plus de 60 % des revenus d'un ménage ? La mesure semble de justice. Remarquons d'abord qu'elle est arbitraire : la CSG n'en fait pas partie alors qu'il s'agit bien d'un prélèvement sans contrepartie directe. Par contre, la taxe d'habitation y est incluse, alors que les plus pauvres en sont exonérés et qu'un plafond existe déjà pour les personnes de faible revenu. La taxe foncière frappe les propriétaires de leur appartement, qui économisent déjà un loyer et ne sont pas imposés sur le revenu correspondant à ce loyer (que les économistes nomment un loyer imputé). La taxe représente généralement entre 5 et 10 % du loyer. Est-ce une charge excessive ?

Le *bouclier* bénéficiera essentiellement à deux catégories de personnes. D'abord des ménages qui possèdent leur logement principal et ont peu de revenu déclaré. On met en avant des cas comme celui d'un retraité, dont la pension n'est que de 20 000 euros par an. Il possède et occupe un logement évalué à 1,5 million (soit une valeur locative de 75 000 euros). Il paye une taxe d'habitation de 5 000 euros, une taxe foncière de 5 000 euros, un ISF de 2 600 euros (compte tenu d'un abattement de 20 % sur la valeur de sa résidence principale). Son impôt sur le revenu est de 3 000 euros ; le total de ses impôts directs est de 73 % de ses revenus. En fait, il bénéficie aussi du loyer de son appartement. On peut donc estimer son revenu, loyer imputé compris, à 95 000 euros et son taux d'imposition sur son revenu ainsi mesuré à 16,4 %. Il n'y a guère de raison de lui faire un rabais si on compare sa situation à celle d'un actif de revenu comparable. Deux arguments sont souvent avancés : cette personne serait la victime de la hausse des prix de l'immobilier, qui aurait, par exemple, doublé le prix de son logement. Drôle de victime, qui aurait gagné « en dormant », 750 000 euros. Est-il choquant qu'il restitue, par l'ISF, 0,3 % par an de son gain à la collectivité ? Même si ce gain n'a pas été réalisé, il a permis à son bénéficiaire de dépenser davantage, puisqu'il n'avait plus besoin d'épargner pour laisser un héritage ou se constituer une retraite. Le deuxième est que, bien que riche, il ne peut trouver la liquidité nécessaire pour payer ses impôts. Mais il peut toujours hypothéquer son bien ; ses héritiers peuvent l'aider, compte tenu du patrimoine important dont ils hériteront... Enfin, ce cas est rarissime : il est peu probable qu'une personne investisse tous ses avoirs dans son appartement sans garder de quoi vivre (et payer ses impôts).

Ces cas sont mis en lumière pour masquer le fait que la mesure profite essentiellement à des personnes qui possèdent un important portefeuille de titres, sans déclarer de revenus, puisque les plus-values latentes ne figurent pas dans le revenu imposable. Monsieur Dupont possède un portefeuille de 30 millions d'euros. Ceux-ci lui rapportent 6 % de dividendes, soit un revenu de 1,8 million d'euros. Il va donc payer 0,196 million de prélèvements sociaux, 0,395 million d'IR et 0,47 million d'ISF, soit un total de 1,06 million d'euro, 59 % de son revenu. Malgré la taille de son portefeuille, il ne bénéficie ni du plafonnement de l'ISF, ni du *bouclier fiscal*.

Monsieur Durand a un portefeuille de même montant, qui lui rapporte aussi 6 %, mais sous forme de dividendes pour 1 % et sous forme de plus-values latentes pour 5 %. Son revenu déclaré est de 0,3 million d'euros ; il paye donc 33 000 euros de prélèvements sociaux, 59 000 euros d'IR et 0,47 million d'ISF,

soit un total de 0,562 million : 119 % de son revenu déclaré, mais 31,2 % de son revenu réel intégrant les plus-values latentes. Monsieur Durand bénéficiait du plafonnement de l'ISF (le total des prélèvements ne pouvant dépasser 85 % de son revenu), mais tombait sous le coup du plafonnement du plafonnement (qui ne peut dépasser 113 557 euros). Il devait donc payer 0,46 million d'ISF. Le *bouclier fiscal* ramènera le total de ses prélèvements (hors prélèvements sociaux) à 180 000 euros, soit une économie d'impôt de 338 000 euros. Ceci crée une forte disparité par rapport à Monsieur Dupont. Son impôt total ne sera plus que de 11,8 % de son revenu réel.

La réforme de l'ISF ne passe pas par un plafonnement sur le revenu déclaré, puisque les bénéficiaires en sont précisément les ménages qu'il est légitime de taxer par l'ISF : ceux qui ont beaucoup de patrimoine et déclarent peu de revenus⁴. Le plafonnement nécessite que soit pris en compte un vrai revenu qui incorporerait les loyers imputés (par exemple, 5 % de la valeur de la résidence principale) et la vraie rentabilité des actions (par exemple, 6 % du patrimoine boursier). Le total de l'ISF et des impôts sur le revenu, y compris CSG, pourrait être plafonné à 55 % du revenu ainsi calculé. Ce qui permettrait de tordre le cou à l'idée que leur cumul est confiscatoire et aurait un effet d'affichage favorable.

Selon le gouvernement, le *bouclier fiscal* coûterait 400 millions, mais 85 % des 93 000 bénéficiaires figureraient dans les 10 % de contribuables les plus pauvres, en termes de revenus salariaux et sociaux. Mais ces contribuables, qui possèdent soit leur appartement, soit un portefeuille important, sont-ils réellement des pauvres ou des personnes qui dissimulent leurs revenus ? La mesure est compliquée puisqu'un nouveau plafonnement s'ajoute à l'ancien, les deux portant sur des impôts différents⁵. Elle va permettre à des propriétaires de patrimoines importants, qui déjà paient peu d'IR, de ne plus guère payer d'ISF. Elle encourage ainsi l'évasion fiscale. Mais le gouvernement estime qu'il faut offrir aux plus riches une possibilité de réduire leurs impôts sur le patrimoine, compte tenu du refus de l'Union européenne d'organiser une coordination fiscale en la matière. En Europe, ne maintiennent un impôt sur le patrimoine que l'Espagne, la Finlande, la France, le Luxembourg, la Suède, les Pays-Bas (mais les revenus du patrimoine n'y sont pas taxés). L'année dernière, la Cour de Justice des Communautés européennes a obligé la France à supprimer l'*exit tax*, c'est-à-dire l'obligation pour un résident français qui s'établissait à l'étranger de payer immédiatement l'impôt (au taux de 27 %) sur ses plus-values latentes. Cette suppression augmente fortement le gain à l'exil pour les chefs d'entreprise qui peuvent vendre leur entreprise en résidant à l'étranger, sans payer d'impôt sur les plus-values, ni par la suite d'ISF. L'Europe, ou plutôt le manque d'Europe fiscale, nous impose une fiscalité moins redistributive.

3. Ce plafonnement est plafonné. La réduction d'impôt ne peut être supérieure à 50 % de l'ISF initialement dû ou à 11 357 euros.

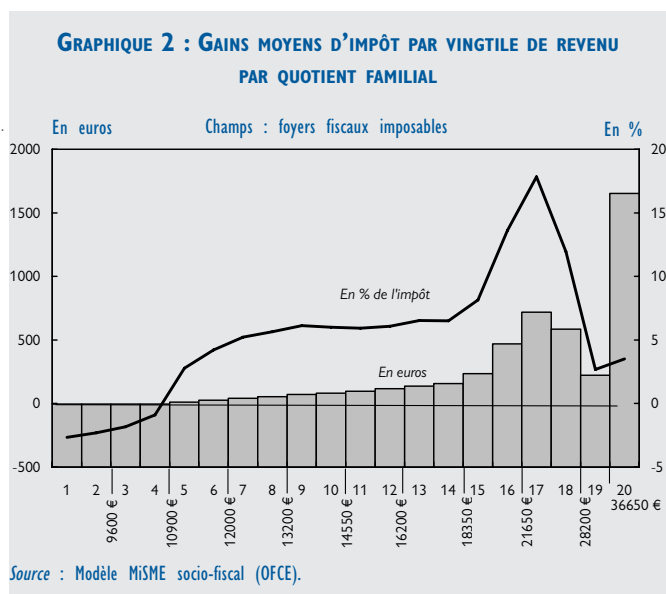
4. Aussi les propositions de remplacer l'ISF par un impôt sur les revenus de la fortune ne sont-elles pas pertinentes tant que les revenus implicites ne sont pas pris en compte.

5. Dans sa version initiale, la réforme avait un autre défaut : le coût du *bouclier* devait être supporté en grande partie par les collectivités locales. Il serait choquant que des personnes bénéficiant du *bouclier* grâce à des pratiques d'évasion fiscale soient exonérées de leur participation aux dépenses locales, au détriment de leurs concitoyens. Mais, devant la fronde des élus locaux, le gouvernement aurait décidé que le *bouclier* serait pris en charge en totalité par le budget de l'État.

Il pleut toujours où c'est mouillé...

Pour évaluer précisément la répartition des gains, il est nécessaire de tenir compte de la distribution des revenus. Le modèle de microsimulation *MiSME socio-fiscal*⁶ permet de calculer la variation d'impôt induite par la réforme du barème pour un échantillon représentatif de la population française. Le graphique 2 représente la distribution des gains à la réforme par vingtile de revenu de quotient familial, c'est-à-dire de revenu divisé par le nombre de parts fiscales. Toutefois, le modèle n'intègre ni le bouclier fiscal (dont le gain, 400 millions, profite surtout aux plus riches), ni le plafonnement des niches fiscales (dont le poids, 100 millions, pèse surtout sur les plus riches).

Les quatre premiers vingtiles, soit 20 % des foyers fiscaux imposables, ne gagnent rien à la réforme de l'IR. Ils y perdent même quelques euros puisque le premier taux passe à 5,5 % et non à 5,46 % ($6,83 \times 0,8$), qui aurait assuré le *statu quo*. C'est le cas du célibataire smicard à plein temps (environ 10 600 euros de revenu imposable), qui se trouve au seuil du troisième décile. Il en va de même pour le couple avec deux enfants dont chacun des membres gagne 1,5 SMIC : avec 2 900 euros de salaires par mois, il n'est pas assez « moyen » pour profiter de la réforme de l'IR et pas assez modeste pour bénéficier de la PPE.



C'est à partir du 7^e vingtile (12 000 euros de revenu imposable) que la réforme se fait réellement sentir ; dernier vingtile mis à part, le gain d'impôt est au minimum de 5 %. Les grands gagnants sont les foyers fiscaux qui font partie des vingtiles 16 à 18, avec un pic à 18 % de gain pour le 17^e vingtile. Ils profitent à plein de la forte baisse des taux sur la tranche à 14 %.

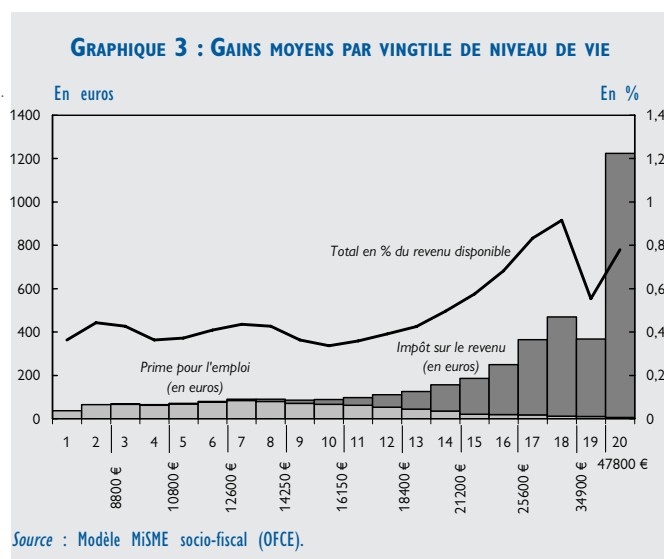
6. Développé par l'OFCE en collaboration avec le THEMA (CNRS-UMR7536), le modèle *MiSME socio-fiscal* simule les impôts payés par les ménages et les prestations qu'ils reçoivent. Les revenus financiers sont sous-évalués. Ni les impôts locaux, ni l'ISF ne sont pris en compte.

7. Un ménage, soit l'ensemble des individus vivant sous un même toit, peut regrouper plusieurs foyers fiscaux : c'est le cas des couples qui ne sont ni mariés ni pacsés.

8. Le niveau de vie est mesuré par le revenu disponible par unité de consommation. Un célibataire se voit attribuer 1 unité de consommation, un couple, 1,5. S'y ajoute 0,3 unité de consommation par enfant de moins de 15 ans et 0,5 par enfant plus âgé.

A contrario, le 19^e vingtile présente des gains limités (de l'ordre de 3 %) ; c'est l'effet de l'élargissement de la tranche à 30 % vers le bas, qui défavorise les contribuables qui étaient imposés marginalement à 22,6 %.

Le dernier vingtile regroupe des situations très diverses. S'y trouvent les foyers qui profitent de l'élargissement de la tranche à 30 % vers le haut, ceux qui subissent la hausse du taux de la dernière tranche et ceux qui profitent de l'intégration de l'abattement de 20 %. Celle-ci, qui ne bénéficie qu'à une infime partie des foyers imposables (de l'ordre de 0,3 %), absorbe plus d'un cinquième du coût de la réforme de l'IR. Au total, près de 70 % des 3,6 milliards de baisse d'impôt sont restitués aux 20 % des foyers imposables les plus riches. S'agit-il vraiment de la classe moyenne ?



L'analyse s'est jusqu'à maintenant focalisée sur l'IR, mais la réforme comporte aussi une hausse de la Prime pour l'emploi (voir page 6) ; 22 euros par mois au niveau du demi-SMIC ; 30 au niveau du SMIC. Pour analyser l'impact redistributif de l'ensemble de la réforme, nous raisonnerons maintenant sur les ménages et non plus sur les foyers fiscaux⁷.

Le graphique 3 présente la répartition des gains de PPE (version 2007) et d'IR par vingtile de niveau de vie⁸. Les gains de PPE sont répartis de manière assez diffuse mais profitent principalement aux cinq premiers déciles. *A contrario*, les gains d'IR sont fortement concentrés sur les deux derniers déciles. Au total, le gain relatif de revenu disponible oscille entre 0,4 % et 0,5 % pour les 75 % des ménages les plus pauvres ; entre 0,6 % et 0,9 % pour les 25 % des ménages les plus riches. Les gains en pourcentage sont donc relativement modestes quel que soit le niveau de revenu ; toutefois, la hausse de revenu est 2 fois plus forte pour le dernier vingtile que pour le premier en pourcentage et 36 fois plus forte en euros. Si on classe les ménages en quatre catégories, les précaires (les 10 % les plus pauvres) ne reçoivent que 2 % du gain, puisque les minima sociaux ne sont pas revalorisés. Les classes populaires (50 % de la population) en ont 20 %. Les classes moyennes (30 % de la population) en ont 38 %. Les couches supérieures (10 % de la population) en ont 40 %, dont 31 % pour les 5 % les plus riches (tableau 1). Certes, la répartition du gain est plus égalitaire que celle de l'impôt sur le revenu ; la réforme est plus équitable qu'une baisse uniforme de l'impôt en pourcentage ; elle n'en creuse pas moins les inégalités de revenu. ■

PRIME POUR L'EMPLOI ET MINIMA SOCIAUX

LA LISIBILITÉ AU DÉTRIMENT DE L'ÉQUITÉ ?

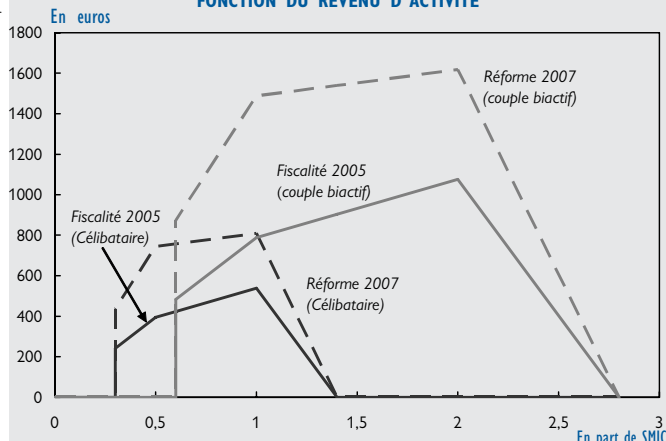
Guillaume ALLÈGRE et Hélène PÉRIVIER

La réforme de la Prime pour l'emploi (PPE) s'inscrit dans le cadre de la stratégie pour l'emploi du gouvernement. Il s'agit de revaloriser le travail relativement au non-emploi en augmentant l'écart entre les revenus d'activité et ceux issus des transferts sociaux. En cela, l'objectif reste identique à celui qui est inscrit dans la loi du 30 mai 2001 instituant la PPE : « inciter au retour à l'emploi ou au maintien d'activité ». La PPE est un crédit d'impôt remboursable qui permet d'accroître le revenu des personnes dont le salaire se situe entre 0,3 et 1,4 SMIC. Elle est toujours considérée comme un instrument incitatif, mais elle poursuit, et ce depuis son origine, un deuxième objectif : celui d'être un complément de rémunération pour les bas revenus. Elle tente ainsi d'améliorer le sort des travailleurs pauvres. Le gouvernement prévoit une montée en puissance significative de la PPE d'ici 2007. Parallèlement, pour encourager les reprises d'emploi des bénéficiaires des minima sociaux, une prime de 1 000 euros serait versée à tous ceux qui reprennent un travail. Pour renforcer la lisibilité de l'intéressement, le dispositif actuel serait remplacé par une allocation mensuelle de 150 euros versée pendant une année. Ces mesures peuvent-elles réellement réduire le chômage et accroître l'emploi ? Quels en sont les effets redistributifs ?

Rendre le travail rémunérateur...

Partant de l'idée que le travail n'est pas suffisamment rémunérateur, le gouvernement a décidé d'augmenter substantiellement la PPE, avec un quasi-doublement au niveau du temps partiel (la prime passant de 394 à 744 euros par an) et une PPE accrue de 50 % pour le temps plein (elle passe alors de 540 à 809 euros par an) d'ici 2007 (graphique 1). Le coût budgétaire est évalué à 1 milliard d'euros, portant le coût total de la PPE à environ 3,7 milliards d'euros.

GRAPHIQUE 1 : MONTANT ANNUEL DE LA PPE EN 2005 ET EN 2007 EN FONCTION DU REVENU D'ACTIVITÉ



Note : dans le cas du couple bi-actif, les salaires sont également répartis entre les deux conjoints.
Source : Modèle MiSME socio-fiscal (OFCE), calculs des auteurs.

Les réformes de la fin des années 1990 ont permis de corriger certaines anomalies du système fiscal-social français, qui impliquaient que reprendre un emploi pouvait dans certains cas engendrer une perte de revenu. De plus, l'écart entre les revenus sociaux et ceux issus de l'activité n'a cessé de croître sous l'effet d'une part des revalorisations successives du SMIC et d'autre part de la dévalorisation relative du RMI, indexé sur les prix et non sur le salaire moyen¹.

La PPE créée en 2001 est venue creuser cet écart. Cependant, elle est jugée trop faible : les bénéficiaires n'en ressentiraient pas l'effet sur leur revenu. Actuellement, 8,8 millions de foyers fiscaux perçoivent la PPE et le montant moyen perçu est d'environ 305 euros par an. L'augmentation prévue dans la réforme porte ce montant à 420 euros. Cependant, les individus ne font pas le lien entre ce surcroît de revenu et leur activité. En effet, la prime étant adossée à l'impôt sur le revenu, elle est calculée au regard de la situation fiscale de l'année précédente et versée annuellement. Lors d'une reprise d'emploi, elle est perçue en une seule fois avec un décalage d'une année. Pour résoudre ce problème, le gouvernement annonce une mensualisation de la prime, effective dès mars 2006. Les individus déjà en emploi percevront leur PPE par mensualités. Ceux reprenant un emploi pourront demander un acompte de 400 euros après 4 mois d'activité². Une fois leur déclaration d'impôt faite, ils percevront par mensualités le reste de PPE qui leur est dû. Au final, la PPE perçue restera calculée sur les revenus de l'année précédente, et ne sera donc pas reliée à l'activité exercée pendant l'année en cours. Le problème n'est donc pas résolu.

... pour améliorer l'emploi ?

L'effet de la PPE sur l'emploi n'a pas été jusqu'à présent perceptible. La stratégie d'incitation au travail, dans laquelle elle s'inscrit, ne peut accroître l'emploi que sous trois conditions : la première est qu'elle permette de rendre l'emploi significativement plus rémunérateur que le non-emploi, la deuxième est que les individus soient sensibles à cet écart et l'intègrent dans leur décision de travailler, et la troisième est que ceux qui cherchent un emploi puissent effectivement en trouver un. Les revenus tirés de l'emploi sont sans nul doute un élément essentiel dans la décision de travail de l'individu. Mais d'autres facteurs interviennent dans ce choix : les droits sociaux auxquels l'individu a accès *via* l'emploi (retraite, chômage...), mais aussi le caractère socialisant de l'emploi qui le rend attractif en soi. Ainsi, les incitations financières ont plus de chance de jouer sur le temps de travail que sur la décision de travailler.

1. Au total, entre 2001 et 2005, le SMIC a été revalorisé de 13 % en pouvoir d'achat alors que le RMI n'a pas été revalorisé.

2. Notons que ce dispositif existe déjà ; le montant de l'acompte actuel est de 250 euros, après 6 mois d'activité.

Quelles sont les personnes potentiellement sensibles à ces incitations ? Les individus qui vivent seuls, ou qui ont des personnes à charge (couples mono-actifs, familles monoparentales, célibataires...) n'ont pas d'autre choix que de travailler pour subvenir à leurs besoins. L'emploi à temps plein est un impératif pour eux. Ces personnes travaillent à temps plein ou subissent un chômage involontaire. L'exemple des Rmistes est instructif sur ce point. Selon Belleville-Pla³, seul un tiers des bénéficiaires du RMI sont inactifs et ne cherchent pas de travail ; parmi eux, seulement 3 % invoquent des raisons financières alors que 44 % invoquent des problèmes de santé. Selon Afsa⁴, un tiers des Rmistes reprenant un emploi déclarent ne pas y gagner financièrement et 12 % déclarent même y avoir perdu.

La prime de 1 000 euros, versée à tout bénéficiaire d'un minimum social ou chômeur de longue durée reprenant un emploi, ne peut être vue comme un moyen de faciliter leur accès à l'emploi. L'une des raisons pour lesquelles ces personnes ne trouvent pas d'emploi est le coût de la recherche (transport⁵, habillement, frais de garde des enfants...). Aussi, cette prime serait-elle plus efficace si elle était versée pour la recherche d'emploi et non pas une fois que la personne décroche un travail.

Un recentrage sur le temps partiel

Si le travailleur principal est peu sensible aux incitations, ce n'est pas le cas des personnes appartenant à un ménage où il existe déjà des revenus d'activité. Leur offre de travail est plus sensible aux gains à l'emploi⁶. Ce sont le plus souvent des femmes dont le mari travaille. Assumant toujours l'essentiel des tâches domestiques, leur désir de travailler est souvent confronté aux difficultés d'organisation qu'elles rencontrent surtout lorsqu'elles ont des enfants en bas âge. Elles mettent en balance le coût de la sous-traitance de ces tâches⁷, le coût de la garde des enfants, et le salaire qu'elles reçoivent si elles travaillent. Cependant, la réactivité de l'offre de travail de cette catégorie de personnes dépend fortement des montants versés. Quel peut être l'effet de la PPE réformée sur leur décision de travailler ?

TABLEAU I : GAINS À LA REPRISE D'UN EMPLOI POUR UN RMISTE SELON LE STATUT FAMILIAL

En euros par mois

	au SMIC à mi-temps		au SMIC à temps plein	
	Fiscalité 2005	Réforme 2007	Fiscalité 2005	Réforme 2007
Célibataire	129	158	473	495
Couple sans enfant :				
conjoint sans activité	39	68	378	401
conjoint au SMIC à mi-temps	353	382	670	692
conjoint au SMIC à temps plein	330	359	694	717

Note : Les calculs ne tiennent pas compte des dispositifs transitoires tels que l'intéressement. Pour le calcul de l'allocation logement, on suppose que le ménage habite Paris. Le loyer est de 400 euros dans le cas d'un ménage sans enfant, majoré de 100 euros pour une personne à charge et de 50 euros par personne à charge supplémentaire.

Source : Modèle MiSME socio-fiscal (OFCE).

La PPE est une prime individuelle dans le sens où son calcul se fonde sur le salaire et le temps de travail de l'individu⁸. Depuis sa création, la PPE est maximale pour un SMIC temps plein et la condition de ressources permet qu'un couple dans lequel chaque membre travaille à temps plein au SMIC perçoive deux primes

au niveau maximal (graphique 1). Ainsi, pour une femme dont le conjoint est au SMIC temps plein, la prime renforce l'incitation à travailler à temps plein. Mais ceci ne vaut que si la PPE temps plein est significativement plus élevée de celle du temps partiel. Or la PPE est désormais recentrée sur le temps partiel (recentrage déjà amorcé en 2003): doublement de la prime autour du mi-temps d'ici 2007, alors que la PPE au temps plein serait augmentée de 50 %. Au total, l'écart entre la PPE perçue pour un SMIC temps plein et un mi-temps reste positif mais se réduit ; il passe de 148 à 65 euros par an. Cette tendance rend le temps partiel plus attractif pour certaines femmes en couple qu'auparavant, avec le risque qu'elles réduisent leur temps de travail en conséquence. Néanmoins, pour l'instant les montants en jeu sont trop faibles pour avoir un effet sur cette décision (tableau 1).

Plus de pouvoir d'achat mais peu de redistribution

La PPE est un moyen d'augmenter le pouvoir d'achat des travailleurs à bas salaire, et ceci sans peser sur le coût du travail. En 2007, un smicard touchera environ 67 euros de PPE par mois, ce qui équivaut à une augmentation de plus de 6 % de son salaire. Ce surcroît de revenu constitue une aide non négligeable pour cette catégorie de travailleurs. Ce faisant, ils peuvent dépenser davantage ; la PPE permet ainsi, dans une certaine mesure, de stimuler la consommation.

Cependant, l'impact de la PPE sur la répartition des revenus est limité. En effet, son caractère individuel, lié à son mode de calcul qui repose sur le salaire et le temps de travail de l'individu, implique que les deux membres d'un couple peuvent prétendre à la PPE. Comme la prime est maximale pour un SMIC temps plein, un couple de smicards perçoit actuellement une PPE de 1 076 euros (1 816 euros en 2007) par an, contre 538 euros (908 euros en 2007) pour un couple mono-actif dans lequel l'actif travaille à temps plein. Elle est moins élevée alors que le ménage est plus pauvre. Dans la limite de la condition de ressources, une personne au SMIC à temps plein touche le même montant de PPE, que son conjoint soit inactif ou qu'il ait un revenu égal à 2 SMIC. Augmenter la PPE des salariés à mi-temps bénéficiera autant aux personnes dont le conjoint est inactif qu'aux personnes dont le conjoint gagne jusqu'à 2,6 SMIC. La réforme du barème de la PPE n'améliore donc pas l'impact redistributif de l'instrument. De façon plus générale, la PPE ne s'adresse qu'aux individus actifs, alors même que les plus pauvres sont inactifs. Par construction, son pouvoir redistributif est donc faible. Les bénéficiaires de la PPE sont dilués et concernent une large partie de la population (déciles 2 à 6). Une allocation compensatrice de revenu, qui reviendrait à rendre pérenne l'intéressement aux minima sociaux, serait plus redistributive,

3. Belleville-Pla A., 2004 : « Les trajectoires professionnelles des bénéficiaires de minima sociaux », DREES, *Études et Résultats*, n° 320, juin.

4. Afsa C., 1999 : « L'insertion professionnelle des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion », DREES, *Études et Statistiques*, n° 1, avril.

5. Notons que l'ANPE peut prendre en charge une partie des frais de recherche d'emploi.

6. Piketty T., 1998 : « L'impact des incitations au travail sur les comportements individuels : une estimation pour le cas français », *Économie et Prévision*, n° 132-133.

7. Cette solution n'est accessible qu'aux femmes vivant dans un ménage ayant des revenus suffisants pour rémunérer une personne extérieure.

8. Cependant, il existe une condition de ressources qui porte sur l'ensemble des revenus du ménage. Ainsi, les membres d'un couple sans enfant ne sont plus éligibles à la PPE pour un revenu excédant 3,1 SMIC.

car elle tiendrait davantage compte des revenus du ménage dans son ensemble.

La PPE ou l'équité fiscale

Indépendamment des objectifs d'incitation ou de redistribution, la PPE peut se justifier du point de vue de l'équité fiscale : elle permet de faire profiter à des ménages non imposables de la baisse de l'impôt. Ce constat a d'ailleurs été un des moteurs de sa création en 2001. L'augmentation de la PPE associée à la baisse de l'IR (voir *supra*) permet que tous les salariés soient « gagnants ». Alors que 90 % de la réduction de l'IR bénéficie aux ménages des trois derniers déciles, plus de 80 % des dépenses liées à l'augmentation de la PPE bénéficient à des ménages appartenant aux six premiers déciles de niveau de vie. Mais la répartition du « cadeau fiscal » (PPE et baisse d'IR) est très favorable aux ménages les plus riches, dans la mesure où la réduction de l'IR est plus concentrée et plus importante (3,5 milliards d'euros) que l'augmentation de la PPE (1 milliard d'euros).

Une réforme dangereuse de l'intéressement...

Actuellement un mécanisme dit « d'intéressement » permet aux allocataires de minima sociaux de cumuler tout ou partie de leur allocation avec leurs revenus d'activité pendant une période limitée. Pour l'API et le RMI, le cumul est intégral pendant les 3 mois suivant la première révision trimestrielle⁹, puis un abattement de 50 % est appliqué aux revenus d'activité dans le calcul de l'allocation durant les 9 mois suivants. L'intéressement joue donc pendant au moins 12 mois. Pour l'ASS, le dispositif est moins généreux (la période de cumul est limitée à un an) et plus complexe car il dépend du temps de travail de l'emploi repris¹⁰.

Ce système serait remplacé par un dispositif plus simple, donc plus lisible, consistant en une allocation de 150 euros par mois versée pendant un an à tout bénéficiaire de l'un de ces minima reprenant un emploi d'au moins 78 heures par mois, associée à une prime forfaitaire de 1 000 euros. Cette réforme diminuerait significativement le revenu mensuel des bénéficiaires des minima sociaux (tableau 2). Pour les Apistes et Rmistes, les pertes seraient d'autant plus importantes qu'ils ont des personnes à charge, puisque ces minima sociaux, et donc l'intéressement, prennent en compte la taille de la famille, alors que l'allocation de 150 euros et la prime de 1 000 euros seraient individuelles.

9. Un Rmiste qui reprend un emploi le lendemain de la révision trimestrielle de ses droits pourra donc bénéficier d'un cumul intégral de son allocation et de ses revenus d'activité pendant 6 mois.

10. Pour la reprise d'un emploi à un demi-SMIC ou moins, l'individu cumule la totalité des revenus d'activité avec l'ASS durant les 6 premiers mois suivant la reprise. Si le salaire est supérieur à un demi-SMIC, on applique un abattement de 60 % sur la partie du revenu d'activité supérieure au demi-SMIC que l'on déduit de l'ASS perçue (soit 420 euros). Pendant les 6 mois suivants, quel que soit le niveau de salaire, on applique un abattement de 60 % sur le revenu brut d'activité, puis on le déduit du montant de l'ASS.

11. La situation des couples sans enfants est équivalente à celle des parents isolés. Les pertes engendrées par la réforme augmentent avec le nombre d'enfants à charge.

Les 3 premiers mois suivant la reprise d'activité, les personnes concernées perdraient entre 192 et 405 euros par mois. Puis, les 9 mois suivants, seuls les célibataires reprenant un emploi à temps plein auraient un gain important (233 euros par mois) ; en effet, l'intéressement était plus favorable à une reprise à temps partiel qu'à celle à temps plein, alors que le dispositif proposé serait neutre de ce point de vue. En moyenne, sur l'année, la perte mensuelle de revenus s'étalerait de 45 à 309 euros pour les parents isolés (Apistes ou Rmistes)¹¹. En outre, les Rmistes et Apistes reprenant un emploi d'une durée inférieure à un mi-temps n'auraient droit ni à la prime de 1 000 euros ni à l'allocation de 150 euros, alors qu'ils sont aujourd'hui éligibles à l'intéressement. Concernant les bénéficiaires de l'ASS, la réforme engendrerait un gain moyen sur l'année suivant la reprise d'activité de 150 euros pour le passage à un emploi à temps plein, et une perte moyenne de 60 euros pour le passage à temps partiel (tableau 2).

TABLEAU 2 : EFFET DE LA RÉFORME SUR L'INTÉRESSEMENT

(Remplacement de l'intéressement aux minima sociaux par une allocation de 150 euros et une prime de 1 000 euros à la reprise d'activité)

	Célibataire		Parent isolé un enfant	
	½ SMIC	1 SMIC	½ SMIC	1 SMIC
RMI				
3 mois suivant la reprise	- 192	- 192	- 405	- 405
9 mois suivants	48	233	- 165	75
Moyenne sur l'année	- 12	127	- 225	- 45
API				
3 mois suivant la reprise	-	-	- 489	- 489
3 mois suivants	-	-	- 249	- 9
Moyenne sur l'année	-	-	- 309	- 129
ASS				
6 mois suivant la reprise	- 187	69	- 187	69
6 mois suivants	69	233	69	233
Moyenne sur l'année	- 59	151	- 59	151

Lecture du tableau : le passage de l'intéressement actuel à une allocation mensuelle de 150 euros par mois et à une prime de 1000 euros impliquerait une perte de revenu de 192 euros par mois pendant les 3 mois suivants la reprise d'activité pour un Rmiste célibataire sans enfant, puis il gagnerait 48 euros par mois pendant les 9 mois suivants ; en moyenne, cela impliquerait une perte de 12 euros par mois pendant la première année suivant sa reprise d'activité.
Source : Calculs des auteurs.

Redistribution et incitation : le dilemme insoluble

La PPE n'est pas un outil adéquat pour accroître l'emploi ou pour venir en aide aux travailleurs les plus pauvres. Pour être potentiellement efficace, un instrument d'incitation au travail doit être individuel. À l'opposé, pour être redistributif, un transfert doit tenir compte de l'ensemble des ressources du ménage afin de bénéficier aux plus pauvres. Ainsi, le même instrument ne peut être incitatif et redistributif. Or ces deux objectifs sont assignés à la PPE. De ce fait, elle n'atteint ni l'un ni l'autre. La réforme du barème ne résout pas ces problèmes inhérents au dispositif. Néanmoins, elle représente un gain de pouvoir d'achat pour des personnes qui ne bénéficient pas de la baisse de l'IR. Du point de vue redistributif, le remplacement du mécanisme d'intéressement des minima sociaux par une allocation forfaitaire serait en revanche contestable puisque cela impliquerait une réduction significative des revenus de ces ménages, qui sont justement les plus pauvres. ■