

Fiscalité des ménages et des entreprises

Compte rendu de la conférence de consensus du 20 mai 2014

Henri Sterdyniak et Vincent Touzé¹

De 2010 à 2013, les prélèvements obligatoires en France ont augmenté de 60 milliards d'euros (soit de 3 % du PIB). La France se place au deuxième rang du monde pour le taux de prélèvement obligatoire. Un consensus semble exister pour estimer que la fiscalité française est non seulement lourde mais aussi injuste, compliquée et opaque. À la suite des mouvements de protestation liés à la mise en place de l'écotaxe, et plus généralement, de la hausse d'un sentiment de ras-le-bol fiscal, le Premier ministre, Jean-Marc Ayrault, avait annoncé, le 19 novembre 2013, qu'il mettait en chantier une grande réforme fiscale. En 2014, le gouvernement a organisé des Assises de la fiscalité des entreprises et mis en place un groupe de travail sur la fiscalité des ménages. Des mesures de baisses d'impôts ou de cotisations sociales ont été annoncées, sans pour autant prendre la forme d'une grande réforme fiscale, leur contrepartie étant des baisses de dépenses publiques non précisées.

Quels devraient être les contours d'une grande réforme de la fiscalité française ? Peut-on dégager un consensus sur ce point entre économistes et fiscalistes ? Peut-on faire la part de choix politiques qui appartiennent aux citoyens (comme le degré de progressivité de l'impôt, son caractère familial ou individuel), de choix de stratégie macroéconomique (la politique de l'offre *versus* celle de la demande), de débats plus techniques (Existe-t-il un double dividende emploi-écologie ? Faut-il privilégier l'impôt unique ou maintenir de nombreux impôts incitatifs ?). Aussi, dans le cadre de sa mission d'animation du débat public en économie, l'OFCE a-t-il organisé le 20 mai 2014 une conférence de

1. Nous remercions chaleureusement nos collègues qui ont bien voulu participer à cette rencontre.

consensus pour faire dialoguer économistes et fiscalistes et chercher à dégager des points d'accords et expliciter les désaccords². La présente note propose un compte-rendu des débats de la journée. Le premier a porté sur la fiscalité des entreprises, qu'il faut sans doute rendre moins lourde et moins compliquée. Le deuxième sur la fiscalité écologique, qui doit impérativement monter en puissance. Le troisième sur la fiscalité des ménages dont la complexité actuelle masque l'importante redistributivité, de sorte qu'une réforme simplificatrice serait utile, même si elle ne peut se traduire par des changements importants dans le degré de progressivité de l'impôt. Enfin, le dernier débat a exploré les enjeux de la fiscalité des revenus du capital dont le rôle redistributif limite fortement les possibilités d'ajustement.

SESSION 1

Fiscalité, compétitivité et transition écologique

Président de séance : Xavier Ragot (OFCE)

Débat 1. Compétitivité fiscale

Les entreprises françaises face à l'impôt

Participants :

Sarah Guillou (OFCE)

Éric Heyer (OFCE)

Christian Saint-Étienne (CNAM)

Alain Trannoy (EHESS-Marseille, IDEP)

Quatre questions étaient posées aux participants :

1. Au nom de la compétitivité, faut-il revoir le mode de financement de la Sécurité sociale ?
2. Faut-il se lancer dans des stratégies de dévaluation fiscale ?
3. Faut-il réduire les impôts des entreprises ?
4. Si oui, lesquels en priorité ?

Sarah Guillou rappelle le contexte du débat. La France souffre d'une dégradation de sa balance commerciale depuis 12 ans, d'un déclin de ses parts de marché au niveau mondial mais aussi de pertes d'emplois industriels dans la zone euro. Visant le rétablissement de la compétitivité et en l'absence de la possibilité de dévaluation monétaire, le Crédit Impôt Compétitivité Emploi (CICE) est une réponse fiscale qui cible le coût du travail et les marges. Abaisser le coût du travail permet de diminuer les coûts de production, laissant aux entreprises le choix entre la baisse des prix (amélioration de la compétitivité-prix) et la hausse des marges (qui permettrait à terme une amélioration de la compétitivité hors-prix).

2. L'OFCE publie régulièrement des analyses sur les questions fiscales. Parmi les travaux récents, citons : Réforme fiscale, *Revue de l'OFCE*, 122, octobre 2012 et Sterdyniak H., « Quelle réforme fiscale ? », in *Économie Française 2015*, La Découverte, 2014.

Le CICE, mis en place en 2013, est un crédit d'impôt, qui représente 6 % des rémunérations salariales qui ne dépassent pas 2,5 fois le SMIC. Il a une couverture très large : plus de 90 % des entreprises ont plus de 70 % de leur masse salariale éligible au CICE. Il n'est soumis qu'à des conditions peu vérifiables : ne pas être alloué à une hausse de la rémunération du capital ; financer des projets « d'investissement, de recherche, d'innovation, de formation, de recrutement, de prospection de nouveaux marchés, de transition écologique et énergétique et de reconstitution de fonds de roulement ». Le gain potentiel pour les entreprises serait de 20 milliards par an à partir de 2014. En pourcentage de la masse salariale, celui-ci varie nettement selon les secteurs, de 3 % pour les services financiers à 6 % pour le secteur hébergement-restauration. Du point de vue de la compétitivité, le CICE bénéficie relativement peu aux secteurs exportateurs, qui distribuent des salaires relativement élevés. Il bénéficie relativement plus aux secteurs peu concurrentiels. La transformation du CICE en gains de compétitivité n'est pas automatique. Elle dépend des décisions des entreprises relatives : (i) à la répercussion de la baisse du coût salarial en baisse des prix ; (ii) à l'utilisation des marges dégagées (profit net d'impôt) pour investir ; (iii) aux décisions d'emplois. Ces décisions sont elles-mêmes contraintes par l'environnement concurrentiel : niveau initial des marges, élasticité-prix de la demande, opportunité d'investissement en qualité ou en R&D.

Le CICE participe d'une stratégie de dévaluation fiscale, qui remplace l'impossible dévaluation monétaire. Cependant, la baisse du coût salarial ne garantit pas la baisse des prix, l'effet favorable est donc moins assuré. Le transfert TVA/cotisations sociales employeurs permet d'augmenter le prix des importations relativement au prix des exportations mais s'accompagne d'une baisse du pouvoir d'achat des ménages. Un financement complémentaire par l'écotaxe est souhaitable. La dévaluation fiscale se heurtera à terme à la concurrence fiscale européenne et cette stratégie devrait être concertée dans un cadre européen.

Le Pacte de stabilité prolonge le CICE en garantissant aux entreprises 10 milliards supplémentaires de baisse de cotisations sociales et 10 milliards de baisse d'impôt.

Du point de vue de la compétitivité, il faut aussi s'interroger sur le Crédit impôt-recherche, qui a coûté 5,2 milliards en 2011. La France est le pays de l'OCDE qui subventionne le plus la R&D de ses entreprises. Pourtant, celle-ci ne représente que 1,4 % du PIB (contre 1,9 % en Allemagne) et la France se classe douzième parmi les pays de l'OCDE.

Alain Trannoy se réjouit de cette journée de Consensus entre économistes. Trop souvent ceux-ci servent d'alibi pour des décisions prises sans vraiment tenir compte de leur avis. Il est important que nous insistions sur ce qui nous rassemble. Il se propose ici de reprendre la proposition qu'il avait faite en tant que coprésident d'un groupe aux Assises sur les impôts des entreprises.

La France se caractérise par un niveau élevé d'impôts sur la production (3,2 points du PIB contre 1,4 en moyenne dans l'UE15 et 0,45 en Allemagne). Certes, les impôts peuvent être justifiés quand ils financent des biens publics locaux utiles à la production. Mais, ces impôts sont en fait fragmentés, avec des

effets de seuils, des assiettes variées (chiffre d'affaires, valeur ajoutée, masse salariale, valeurs locatives, profit, ...), des impôts sectoriels et des petits impôts généraux (taxe sur les véhicules de sociétés, ...). Les plus mauvaises assiettes sont le chiffre d'affaires (qui pénalise les secteurs en aval) et la masse salariale (qui pénalise l'emploi). Alain Trannoy propose de basculer tous ces impôts sur la VA, de sorte que l'entreprise ne ferait que trois chèques pour l'IS, la taxe foncière et une CVAE (contribution sur la valeur ajoutée des entreprises) élargie. La CVAE est un peu moins favorable que la TVA car elle désavantage les producteurs français. Ceux-ci pourraient se concerter pour la répercuter sur la consommation (à un taux de 1,5 %).

Cette réforme pourrait se réaliser d'autant plus facilement que le gouvernement s'est engagé dans une politique de baisse des cotisations sociales des entreprises et de suppression de la C3S. Une période de baisse de la pression fiscale est propice à une réforme simplificatrice. Malheureusement la volonté politique manque pour réaliser une réforme d'ampleur qui supprimerait une partie de la complexité de la fiscalité française.

Christian Saint-Étienne rappelle d'abord la situation. La crise actuelle est la plus violente en Europe en temps de paix. Ce n'est pas une crise mondiale, mais spécifiquement une crise de la zone euro. La Monnaie unique ne peut fonctionner sans trois éléments : un gouvernement économique de la zone, un budget de 3 à 5 points du PIB de la zone, un minimum de coordination fiscale et sociale.

La France a un cumul d'handicaps : une fiscalité trop lourde, une réglementation sur le travail trop pesante, des prix du logement parmi les plus élevés. Aussi, la France a-t-elle connu la désindustrialisation la plus violente des pays développés depuis 15 ans. De plus, la réforme de la fiscalité de l'épargne en 2013 a été une lourde erreur. Même un pays comme la Suède ne taxe qu'à 30 % les revenus du capital.

Christian Saint-Étienne distingue la protection sociale individuelle, qui bénéficie directement aux salariés (chômage, retraite, accident du travail, indemnités journalières maladie) de la protection sociale collective (maladie, famille et solidarité). La première doit être financée par des cotisations assises sur les seuls revenus d'activité ; la seconde devrait l'être par l'impôt : CSG, TVA ou taxe carbone, et non plus par des cotisations. Cela aurait le mérite d'élargir l'assiette des cotisations et de faire payer les importations. L'actuel financement des prestations collectives sur une assiette travail incite les entreprises à substituer du capital au travail et à supprimer des emplois.

Il faudrait donc d'une part porter le taux normal de TVA à 23 %, avec un taux intermédiaire à 15 % et un taux réduit à 7 %, d'autre part, dans un cadre européen, mettre en place une taxe carbone générale (de 40 euros la tonne en 2016, qui monterait jusqu'à 100 euros la tonne en 2030).

Dans la situation actuelle de compétition fiscale, l'autre priorité est de réduire le taux de l'IS et de le faire passer à 20 % pour les profits réinvestis, 25 % pour les profits distribués, ce qui nous remettrait dans les normes européennes. Une coordination fiscale européenne serait préférable, mais la majorité des pays européens

ne la souhaitent pas. En 2007, en diminuant son taux d'impôt sur les sociétés, l'Allemagne a rejoint en 2007 le camp de la concurrence fiscale.

La France a un taux de dépenses publiques par rapport au PIB supérieur de 9 points de PIB à la moyenne de la zone euro. Effacer la moitié de l'écart permettrait d'éliminer le déficit budgétaire et de baisser les impôts.

Éric Heyer présente des comparaisons internationales. En 2012, le taux de prélèvements obligatoires était en France de 45 %, dont près de 15 points portent sur les entreprises (8,0 points de cotisations sociales, 4,2 points pour les impôts sur la production, 2,5 points pour l'impôt sur les sociétés). Depuis 1978, le poids des prélèvements sur les entreprises est relativement stable, se situant entre 13,5 et 14,7 selon l'année. La France est au sommet de la fourchette : les entreprises françaises paient 3,3 points de plus que les entreprises allemandes. Le Pacte de responsabilité et les décisions prises lors des Assises de la fiscalité (suppression de la C3S) pourrait réduire l'écart de près de 2 points.

En ce qui concerne l'IS, la France a un des taux les plus élevés mais le poids final est faible en raison d'une assiette plus étroite qu'ailleurs, de nombreux crédits d'impôts (comme le CIR) et peut-être d'une moindre profitabilité des entreprises et de leur meilleure utilisation des procédés d'optimisation fiscale.

Les cotisations sociales sont élevées en France ; elles financent des dépenses sociales plus élevées. Toutefois, les cotisations employeurs payées par les entreprises sont plus fortes qu'en Allemagne (de 4 points de PIB) et les cotisations salariés plus faibles (de 2 points). Une substitution de cotisation salariés (ou de CSG) à des cotisations patronales nous rapprocherait de la moyenne.

Depuis 1999, la France n'a perdu de compétitivité (mesurée par les coûts salariaux unitaire) que par rapport à l'Allemagne. Cela ne provient pas des cotisations employeurs, mais de la modération salariale mise en place en Allemagne au début des années 2000 et dans les pays du Sud de la zone euro depuis 2008.

Les prix à l'exportation des entreprises françaises ont baissé comme ceux des entreprises allemandes. Les marges ont fortement diminué, ce qui a induit moins de R&D et de dépenses en marketing et donc, à terme, des pertes de compétitivité hors-prix.

Depuis 2008, à l'échelle de la zone euro, l'exemple grec, portugais ou espagnol de baisse du coût salarial induite par celle des salaires, montre que la dévaluation salariale et fiscale peut dégénérer en déflation. Ce risque est mal pris en compte dans les évaluations du CICE.

Le CICE fournira à terme un gain de 20 milliards d'euros pour les entreprises, qui profiteront pour 67 % aux services marchands, à 22 % à l'industrie, à 11 % à la construction. La baisse du coût du travail sera en moyenne de 2,6 %. À 5 ans, selon les estimations de l'OFCE, l'emploi augmenterait de 150 000 (dont 122 000 par effet substitution, 48 000 par effet compétitivité, l'effet revenu faisant disparaître 20 000 emplois). Enfin, dans la comparaison avec l'Allemagne, il est important de souligner que les réformes allemandes menées au début des années 2000 se sont traduites par un net ralentissement de la croissance pendant 5 ans et une hausse du taux de pauvreté. Elles ont été accompagnées d'impul-

sions budgétaires positives, dégradant le déficit public qui dépassait à l'époque celui de la France. Par ailleurs, l'Allemagne était la seule à s'être engagée dans cette stratégie de dévaluation compétitive, cela à un moment où la croissance mondiale était vigoureuse. Aujourd'hui, tous les pays de la zone euro se lancent dans cette stratégie de dévaluation compétitive, continuent leur politique d'austérité, cela dans un contexte de croissance mondiale morose.

Jacky Fayolle (Groupe Alpha) : Le CICE est un instrument ambigu. Les entreprises le considèrent-ils comme une baisse de charge salariale ou comme une baisse d'impôt préfinancée ? Sa complexité entraîne un net attentisme de la part des entreprises dans la façon de l'utiliser. Cette complexité s'inscrit dans une situation conjoncturelle compliquée. N'aurait-il pas fallu rationaliser et fusionner pour simplifier ?

Sarah Guillou : Effectivement, si les entreprises doivent préciser à présent la part de leur masse salariale éligible au CICE dans leur déclaration DADS, ce qu'elles ne mesurent pas bien c'est le gain direct en termes de coût du travail puisqu'il s'agit d'un crédit d'impôt. Le signal incitatif en faveur de l'emploi ou de l'investissement n'est donc pas direct.

Jacques Bichot (Université Lyon 3) : Pour les économistes, la distinction cotisations salariales/cotisations patronales n'a aucun sens à moyen terme. Une mesure comme le basculement des cotisations patronales en cotisations salariales simplifierait et rendrait le système plus transparent.

Un taux élevé de l'IS peut être utile car l'IS joue un rôle d'amortisseur de la conjoncture. La meilleure situation pour les entreprises est donc : taux de marge élevé et fort taux de l'IS. Cela suppose que les pays de la zone euro renoncent à la concurrence fiscale et s'accordent sur un relèvement de l'IS.

Selon **Xavier Ragot**, la question de l'inadéquation des taux de change réel est sans doute plus une question de coût unitaire de production que de fiscalité. La France est surévaluée de 15 à 20 % par rapport à l'Allemagne. Cela vient essentiellement de la différence de dynamique des salaires. En 1993, intégrer l'Allemagne de l'Est et faire la zone euro en même temps n'était pas une bonne idée. Certes, la CICE ne profite directement à l'industrie que pour 20 % de son montant, mais ce chiffre passe à 40 % si l'on tient compte des consommations intermédiaires de services.

Sera-t-il possible de retrouver en 5 ans des taux de change d'équilibre, si cela suppose de faire baisser de 15 à 20 % les coûts de production en France ? Comment arbitrer entre l'emploi à court terme et la compétitivité ? On ne peut se contenter de jouer de la fiscalité si les prix des facteurs continuent de diverger.

Les prix de l'immobilier ont doublé en France et représentent maintenant de 15 à 20 % des dépenses des ménages. Ce n'est pas le cas en Allemagne.

Comment faire de la modération salariale en faisant baisser les prix en même temps que les salaires ? On risque de faire exploser les inégalités salariales. L'Allemagne est notre principal concurrent commercial. Dans ce cadre-là, le CICE est une petite amorce de convergence. Comment construire un consensus social fort autour de l'objectif de convergence ?

Xavier Timbeau (OFCE) rappelle que le niveau des coûts salariaux s'apprécie de façon relative. La faiblesse du taux de chômage en Allemagne devrait y induire une certaine hausse des salaires.

Le CICE est un instrument complexe avec des effets redistributifs non maîtrisés. De même, la TVA et l'IR diffèrent de ce point de vue, ainsi que la baisse des prestations sociales comparée à celles des autres dépenses publiques.

Les Français sont fascinés par les taux de marge allemands, mais on n'en maîtrise pas les effets redistributifs. On risque d'en faire trop et d'avoir une double peine : baisse de la demande et hausse des inégalités sociales.

François Meunier (Alsis Conseil) : La distinction secteur abrité/secteur exposé est devenue désuète dans des économies très intégrées. Par le jeu du commerce inter-entreprises et de la consommation des ménages (et donc du pouvoir d'achat), le coût des services remonte la chaîne de valeur et affecte le secteur dit exposé. Il suffit de voir l'impact du coût du logement sur la compétitivité entre la France et l'Allemagne.

Par ailleurs, un élément de consensus parmi nous pourrait être la non-déductibilité des intérêts de l'assiette de l'IS. La déductibilité actuelle encourage l'endettement, crée des inégalités entre les PME et les grandes entreprises (qui ont un accès beaucoup plus facile au financement par la dette) et favorise l'évasion fiscale.

Henri Sterdyniak (OFCE) souligne qu'un consensus existe sur le fait que le CICE et le Pacte de responsabilité (et la baisse envisagée des cotisations salariés pour les bas salaires) rendent le système du financement de la Sécurité sociale encore plus compliqué et incompréhensible. Certes, les entreprises bénéficient de la politique familiale, qui assure le renouvellement des générations et la disponibilité de la main-d'œuvre par la garde des enfants. Mais, une fois décidée la baisse des cotisations employeurs, il aurait été plus simple de supprimer les cotisations « famille » et d'affecter à la branche famille les points nécessaires de CSG et de TVA, que d'avoir un système de cotisations d'une complication épouvantable.

Henri Sterdyniak n'est pas d'accord avec la proposition d'Alain Trannoy. Les impôts sur la production ont leur justification spécifique : par exemple le versement transport est une taxe locale qui finance les transports locaux, elle ne peut être remplacée par une taxe nationale ; la taxe sur les salaires remplace la TVA pour les secteurs qui ne la paient pas ; certaines taxes financent les activités d'organismes professionnels (comme les chambres de commerce) ; d'autres ont des buts désincitatifs (taxe sur la publicité extérieure).

Faut-il privilégier la baisse du taux de l'IS (car c'est ce que les entreprises regardent en premier) ou des cotisations employeurs (pour encourager l'emploi) ? Le gouvernement a décidé de faire les deux. Mais quelles sont les priorités ? Par exemple, faut-il supprimer les niches fiscales de l'IS pour baisser le taux ou les maintenir car elles récompensent les entreprises vertueuses (celles qui font de la R&D par exemple) ? Faut-il maintenir les exonérations de cotisations

bas-salaires qui favorisent les entreprises qui créent des emplois mal rémunérés ou baisser les taux de manière uniforme ?

Christian Saint-Étienne estime qu'il faut conserver le CIR ; c'est en dehors du CIR qu'il faut élargir la base de l'IS et réduire son taux. Les économistes calculent des taux effectifs, mais, pour les investisseurs, le taux nominal est important. En 15 ans, le monde a changé ; 30 000 entreprises réalisent un tiers du PIB et du commerce mondial. Ce sont donc 30 000 décideurs qui choisissent d'investir en France ou non. Il faut avoir un objectif fort : un taux d'IS plus faible et l'assumer.

Il aurait été plus lisible d'utiliser les 30 milliards du CICE et du Pacte de responsabilité pour supprimer les cotisations familles.

Le tiers de l'appareil de production français est détenu par des étrangers. La France souffre d'un solde négatif de créations d'entreprises. La situation va s'aggraver si on ne change pas la fiscalité. Il faut une politique de long terme et des signaux forts en termes de fiscalité et de modération salariale. Pour baisser les prix de l'immobilier, il faudrait modifier la réglementation pour favoriser la construction. Au contraire, la loi Alur augmente la réglementation, ce n'est pas cohérent. Il faut envoyer de bons signaux des investisseurs pour montrer qu'on a changé de stratégie.

Michel Aglietta (CEPII) regrette que le Crédit Impôt-recherche n'ait pas fait l'objet d'évaluation. C'est un dispositif très favorable, mais les entreprises françaises font relativement peu de R&D.

Le coût de production ne se réduit pas au coût salarial. Le coût des services aux entreprises est trop fort en France. Le prix de l'immobilier n'y est pas pour rien. Du côté des ménages, et donc des salaires, c'est sûr. Mais également du côté des entreprises avec les loyers qu'elles paient. Les rentes de l'ensemble des professions fermées pèsent aussi sur la compétitivité.

Aurélien Béleau (Doctorant Paris 1) pose la question macroéconomique. Un choc d'offre par une réforme du financement de la protection sociale est-il prioritaire quand les entreprises ont surtout des problèmes de débouchés ? Les travaux de Piketty ont mis l'accent sur la déformation du partage de la valeur ajoutée au profit du capital. Peut-on reporter la charge fiscale du travail au capital, au risque de voir les plus riches partir ? En 1937, Kalecki avait suggéré de financer la hausse des dépenses publiques par une augmentation de la taxation du capital. Les économistes d'aujourd'hui ne devraient-ils pas reprendre cette idée ?

Xavier Ragot rappelle qu'au départ l'objectif du CICE et du Pacte de responsabilité était effectivement de supprimer les 30 milliards de cotisations famille, mais que des économistes comme Pierre Cahuc et Francis Kramarz ont expliqué que la France ne souffrait pas d'un niveau trop élevé du coût du travail, que le problème se situait au niveau du SMIC³. C'est le poids des économistes eux-mêmes qui a fait évoluer la réglementation. Ceci prouve l'importance d'arriver à un consensus entre eux.

3. Voir : « Réductions de charges : priorité aux bas salaires », *Le Monde* du 7 février 2014.

Éric Heyer estime que les entreprises préféreraient aussi le CICE à des baisses de charge. Si le problème n'est pas le coût salarial mais la montée en gamme, donc le besoin de marge, le CICE qui augmente directement le profit des entreprises est préférable.

Selon **Christian Saint-Étienne**, il n'y a pas de problème de débouchés en économie ouverte. Le moyen de gamme avec des coûts élevés ne se vend pas. Ce n'est pas vrai pour le haut de gamme. La France ne peut ignorer ce que font les autres pays d'un point de vue fiscal. Il n'existe pas de gouvernement mondial qui pourrait mettre en œuvre les projets géniaux que proposent certains économistes : l'IS mondial ou la taxe mondiale sur le capital.

Sarah Guillou regrette que le CICE comme le CIR ne soient pas intégrés dans une réforme de la fiscalité des entreprises. Ces deux dispositifs coûteux, à l'impact fiscal direct peu lisible, devraient être évalués au regard de leurs objectifs.

Alain Trannoy estime que la fiscalité française est lourde et complexe sur les entreprises. Il est plus simple de réduire la complexité que la lourdeur. Un système plus simple aurait des effets favorables.

Les premiers défenseurs du CICE sont maintenant les entreprises car c'est une réduction d'impôt qui ne peut être compensée par une autre mesure (comme le serait une baisse des cotisations). Les entreprises vont se battre pour le garder comme le CIR. De plus, le décalage d'un an rend difficile sa suppression. Donc la complexification sera maintenue.

En ce qui concerne la déductibilité des intérêts à l'IS, il n'y a pas d'arguments économiques pour biaiser le mode de financement des entreprises. Cependant, conjonctuellement, les entreprises ont utilisé le crédit pour compenser la baisse de leur marge. Il serait difficile maintenant de taxer les intérêts.

Les transports publics urbains en Allemagne sont d'aussi bonne qualité qu'en France mais avec un financement différent. On peut remettre en cause le versement transport assis sur les salaires et mettre en place une taxation plus neutre basée sur la valeur ajoutée ou le foncier.

Xavier Ragot propose une synthèse rapide. Les entreprises françaises souffrent d'une fiscalité lourde et complexe. Un effort important de simplification serait nécessaire. Sous l'effet de préoccupations contradictoires, le CICE diminue la fiscalité des entreprises mais la rend encore plus compliquée. Le CIR devrait être mieux évalué. Pour l'IS, il faudrait réduire le taux nominal en élargissant l'assiette. La recherche de compétitivité doit articuler des efforts de modération salariale, de baisse d'impôts et de réduction du prix de l'immobilier et des rentes des professions protégées. Elle doit intégrer des préoccupations d'équité.

Débat 2. Fiscalité et transition écologique

Participants :

Mireille Chiroleu-Assouline (Université Paris 1)

Jean-Charles Hourcade (CIRED)

Xavier Timbeau (OFCE)

Trois questions étaient posées aux participants :

1. Les écotaxes peuvent-elles apporter un double dividende ou le gain écologique a-t-il un coût en emplois et en PIB ?
2. Du fait de la montée de la fiscalité écologique, la fiscalité française va-t-elle encore se complexifier ?
3. Les inégalités sociales et régionales vont-elles augmenter ?

Xavier Timbeau met en évidence trois points :

- La fiscalité environnementale est faible en France (1,8 % du PIB) par rapport à la moyenne européenne (2,4 % du PIB).
- Son poids a baissé au cours des dernières années. Elle frappe surtout l'énergie pour réduire les importations au nom de l'indépendance énergétique. À l'origine, il ne s'agit pas de taxation environnementale.
- De petites modifications de la fiscalité ont provoqué des grosses réactions de la part des contribuables.

Pour la fiscalité des carburants utilisés pour le transport, la France est légèrement au-dessus de la moyenne européenne. Par contre, elle est en dessous pour les autres usages des combustibles (agriculture, pêche, chauffage industriel et non-industriel). La taxation de l'électricité reste très faible. La France favorise un certain mix énergétique combustible/électricité.

Le consensus est qu'il faut baisser fortement les émissions de CO₂ par de forts signaux prix. Les prix des produits qui nécessitent des émissions de CO₂ doivent augmenter. Les prix sont un levier efficace. Les Trente glorieuses ont vu le prix de l'énergie diminuer fortement, ce qui s'est accompagné d'une montée spectaculaire de la consommation. Le choc pétrolier a provoqué une forte baisse des émissions de CO₂, suivie d'une légère tendance à la baisse, qui persiste soit par effet de cliquet, soit du fait des délocalisations industrielles. Le niveau actuel du prix, en hausse depuis 2005, nous ramène au début des années 1990, en termes réels. Dans la période récente, la tendance à la baisse s'est interrompue. Les effets de déclassement du capital ont mis un frein aux efforts de hausse de l'efficacité énergétique.

Dans une vision optimiste, l'objectif minimum doit être le facteur 4 : il faut aller en dessous d'1 tonne CO₂/an/habitant.

En France, la taxe carbone est de 7 euros par tonne de CO₂ en 2014 et ira jusqu'à 22 euros en 2016. Le rapport Quinet préconisait 32 euros avec une hausse programmée vers 50 puis 120 euros. De plus, une partie de la hausse de TIC s'effectue par transfert de la TICPE (ex TIPP). La hausse du rendement sera de 4 milliards en 2016. Une compensation devrait être mise en place pour les ménages à faibles ressources.

La hausse du prix de l'énergie fossile est nécessaire à la transition énergétique. La taxe carbone (ou le hausse du prix du carbone) apporte les bons prix relatifs, ce qui est important pour les choix technologiques et les choix de consommation. Aujourd'hui, l'absence de taxe carbone encourage la production d'électricité à l'aide de charbon.

Exclure l'industrie évite les pertes de compétitivité. C'est la stratégie allemande : les entreprises accèdent au marché de gros dont les prix sont réduits par une offre abondante favorisée par la production d'énergies renouvelables subventionnées par une taxe sur les ménages (et un tarif de rachat). Mais on perd alors une grande partie de l'effet. Il n'y a pas transmission au consommateur du contenu en carbone des produits industriels. L'impact sur le consommateur est accru dans le cas allemand par le financement du changement du mix énergétique.

La fiscalité n'est qu'un élément du prix. Il faut tenir compte des prix de marché (qui peuvent augmenter ou baisser pour des raisons conjoncturelles) et des subventions.

De forts changements de prix doivent permettre des effets de substitution importants. Le recyclage d'une partie de la fiscalité peut amener des effets de double dividende et favoriser l'emploi.

Lorsqu'elle pèse sur les ménages, la fiscalité écologique demande une compensation (ce qui diminue les sommes disponibles pour enclencher le double dividende). Un ménage du premier quintile de revenus dépense en moyenne 5,5 % de son revenu en carburant. Une hausse de 50 centimes de la TIC représente 160 euros par an soit 1,6 % de leur revenu. Mais 30 % des ménages dépensent plus de 7,5 % de leur revenu en carburant. La compensation demande une information importante : qui consomme beaucoup d'énergie et ne peut s'adapter à la hausse du prix de l'énergie ?

La problématique est proche pour les entreprises comme l'a montré l'exemple de l'écotaxe. Ce n'est pas seulement une question de pédagogie : la montée en puissance de la fiscalité écologique fera des perdants.

Mireille Chiroleu-Assouline : La transition écologique nécessite de réduire la pression sur les ressources naturelles épuisables (eau, matières premières, énergies fossiles), de réduire les atteintes à la nature, de lutter contre les activités polluantes et le changement climatique. La transition énergétique est une composante essentielle de la transition écologique. Il faut passer à une société sobre en énergie et faiblement carbonée.

La fiscalité est l'un des instruments économiques permettant d'impulser cette transition. Par fiscalité écologique, on entend toutes les taxes liées à l'environnement comme les taxes liées à la consommation d'énergie, les taxes sur les véhicules, la taxation des pollutions et des déchets, la taxation de la consommation d'eau mais aussi les dépenses fiscales favorisant le développement durable.

La fiscalité française n'est guère tournée vers l'environnement (1,8 % du PIB). Pire, elle comporte beaucoup de dépenses fiscales nuisibles à l'environnement (comme la détaxation du kérosène).

L'objectif doit être de mettre en place une fiscalité incitative, qui internalise les externalités, positives ou négatives. Selon le principe de la taxation pigouvienne, il faut taxer les émissions polluantes à un taux égal au dommage marginal qu'elles provoquent.

Le signal prix est essentiel pour inciter des substitutions de consommation ou de technologie, comme pour stimuler l'innovation. La taxation introduit une distorsion, mais celle-ci est correctrice.

En 2009, le projet de contribution climat-énergie, hélas immédiatement rebaptisé « taxe carbone », prévoyait une taxation de 17 euros/tonne CO₂ (alors que le rapport Rocard préconisait une montée en charge depuis 32 euros/tonne, jusqu'à 100 euros en 2030). Mais l'exemption de la quasi-totalité des entreprises industrielles a provoqué la censure du Conseil constitutionnel. La nouvelle contribution climat-énergie est entrée en vigueur au 1^{er} avril 2014 au taux de 7 euros/tonne CO₂ en 2014, qui doit monter à 22 en 2016. Mais elle comporte beaucoup d'exonérations et de taux réduits. Son effet sur le prix des carburants est très faible. Elle ne permet pas davantage la correction du différentiel de taxation existant entre diesel et supercarburant, puisqu'à raison d'une réduction de l'écart de 0,55 centime en 3 ans, il faudra 210 ans pour corriger le différentiel de taxation entre diesel et supercarburant !

La ministre actuelle de l'Environnement (Madame Ségolène Royal), comme l'opinion publique, n'est pas favorable à la fiscalité environnementale. Celle-ci est critiquée pour trois raisons. Comme toutes les taxes, elle induit une perte de pouvoir d'achat des ménages. Elle frappe relativement plus les ménages pauvres dont la consommation de produits taxés constitue une part d'autant plus importante de leurs dépenses que leur revenu est faible. Elle provoque des pertes de compétitivité et incite aux délocalisations.

Cette dernière critique doit être relativisée. Certes, les hausses de coût peuvent être importantes pour les entreprises à forte intensité énergétique, mais elles ont souvent des possibilités importantes de substitution qui leur permettent d'échapper à la hausse de taxation. C'est bien le but de ce type de fiscalité. Et pour la compétitivité et les délocalisations, c'est le coût global de production qui importe dont la fiscalité écologique n'est qu'une faible composante.

Certains ont proposé d'éviter les pertes de compétitivité par un ajustement fiscal aux frontières : taxer les importations et détaxer les exportations. C'est difficile à mettre en œuvre. Comment évaluer le contenu carbone des importations ? Les gains seraient faibles au regard des coûts administratifs et des effets négatifs sur le commerce mondial, en cas de mesures de rétorsion.

Pour faire accepter les taxes environnementales, le point essentiel est de ne pas les faire apparaître comme des impôts de rendement (assiette large et taux bas), mais comme des instruments incitatifs avec un taux fort et une assiette adéquate. La fiscalité écologique doit se placer dans une réforme fiscale d'ensemble : une partie du produit de la taxe doit être redistribuée par exemple par un remboursement forfaitaire par ménage, tenant compte de sa taille. Une partie doit être redistribuée aux entreprises pour favoriser l'emploi et obtenir un

deuxième dividende. La fiscalité écologique doit être pensée comme une composante d'une réforme globale du système fiscal, sinon elle ne se fera pas.

Jean-Charles Hourcade (CIRED) travaille depuis 1989 sur la fiscalité écologique et a été témoin de tous les échecs de la taxe carbone. Les pièges sont nombreux. Ainsi, l'écotaxe n'a duré que 15 jours.

Il n'y aura pas un basculement énergétique brutal de nos sociétés, compte tenu de l'ensemble des modifications que celle-ci comporte. Il faut des éléments de « huilage », donc du financement. Il faut une renégociation du pacte social. Par exemple, on a encouragé les classes populaires et moyennes à s'installer en banlieue, loin de leur lieu de travail. Maintenant on change les conditions, donc les gens se sentent piégés et sont mécontents.

Il n'y a pas de repas gratuit. Si on augmente les taxes, le coût supplémentaire va se répercuter dans l'ensemble de l'économie. Il faut réussir à baisser d'autres prix.

La mission Rocard a prévu la taxe carbone et son recyclage. Malheureusement, il y a une fragmentation des expertises : financiers, énergéticiens, macro-économistes, etc. Par exemple, le rapport du Conseil d'Orientation des Retraites sur la réforme des retraites ne parle pas d'environnement. Dans l'évaluation, il faut simplifier et forcer les gens à penser globalement et non de façon fragmentée.

Un problème crucial est celui de la négociation salariale. La hausse de la fiscalité écologique doit s'accompagner d'une baisse des cotisations employeurs qui ne doit pas se répercuter en hausse des salaires, ce qui ferait perdre de la compétitivité.

Un autre problème est celui des effets sectoriels. Il faut regarder à un niveau très fin quels sont les secteurs exposés. Ainsi, le ciment ne l'est pas mais la pétrochimie l'est. Au total, des secteurs peuvent y gagner du fait de l'allègement des charges sociales.

Les industriels apprécient la stabilité. La fiscalité écologique a l'avantage de dépendre de l'activité, ce n'est pas le cas des cotisations sociales.

La compensation pour les ménages est délicate. Les dépenses d'énergie sont peu corrélées aux revenus et dépendent surtout de la localisation. Un chèque n'est pas suffisant pour une femme de berger qui fait chaque jour 80 kms pour travailler ou pour un pêcheur breton. Il y a beaucoup de métiers sensibles à la taxe carbone. Il faut donc prendre en compte leurs spécificités.

En 1992, on aurait pu avoir une taxe carbone mixte avec le nucléaire. La France a refusé craignant de perdre en compétitivité. Pierre Bérégovoy n'a pas vu les effets possibles de la baisse des charges sociales. La France y aurait gagné plus que l'Allemagne.

Jacques Bichot (Université Lyon 3) s'interroge sur l'utilité de faire des efforts en France sans être assuré que les autres pays (en particulier la Chine) feront des efforts similaires. Il regrette que la question de la qualité de l'air n'ait pas été abordée.

Jean-Éric Hyafil (Doctorant, Université. Paris 1) suggère d'augmenter l'acceptabilité politique de la taxe carbone en la redistribuant sous la forme d'un « chèque vert », géré par une caisse autonome, qui exprimerait le fait que chacun toucherait un loyer d'une propriété commune. Ce chèque vert pourrait rentrer dans le revenu imposable, ce qui introduirait de la progressivité. Y-a-t-il une marge politique en Europe pour une taxe carbone et pour une taxe carbone compensatrice aux frontières ?

Alain Trannoy défend la taxe carbone telle qu'elle figure dans le projet de Loi de finances. C'est une bonne stratégie pour lancer un impôt que de créer la base, de partir d'un taux faible que l'on augmentera progressivement. Pour la CSG, cela a permis de passer d'avoir l'accord du Conseil constitutionnel. Fin 2016, on augmentera de 8 centimes le prix du fuel et de 5 centimes le prix de l'essence. Soit 130 euros/an, 1 % du revenu d'un célibataire au SMIC. Une occasion va être manquée en 2014. Il aurait fallu repenser le modèle social. Il aurait été intelligent de lier les allègements de cotisations sociales avec la taxe carbone. Un problème demeure pour ceux qui n'ont pas de possibilité de substitution. Il faudrait des aides massives pour des populations ciblées (des plans fioul, par exemple).

Sarah Guillou se demande dans quelle mesure la politique fiscale énergétique française peut être indépendante de la politique industrielle. Demander aux entreprises de substituer des techniques propres à des techniques polluantes nécessite des ajustements importants, dont l'organisation et le financement pourraient être une composante de la politique industrielle.

Jean-Charles Hourcade rappelle qu'une fiscalité CO₂ en France est forcément bonne pour la sécurité énergétique. Il ne faut pas ignorer ce que font d'autres pays, mais l'ambiance change dans le monde. Les Chinois vont s'imposer des contraintes fortes. Michel Aglietta et lui travaillent sur des projets pour débloquer la situation du point de vue de la finance, qui permettent d'anticiper les gains de la transition énergétique et de mieux répartir les risques. Le problème aujourd'hui, c'est moins la Chine que la Pologne qui dit : vive la sécurité énergétique et le charbon.

Mireille Chiroleu-Assouline marque son désaccord avec Alain Trannoy. Elle refuse une taxe rampante qui risque de ne jamais vraiment monter en puissance. En Suède, le verdissement de la fiscalité a été brutal : 6 points de PIB ont été basculés d'un coup sur la fiscalité environnementale. Cela a réduit significativement les émissions de CO₂ et les consommations d'énergie tout en augmentant l'emploi.

En France, au moment de la discussion du projet de Loi de finances 2014, la porte-parole du gouvernement avait parlé d'un verdissement des taxes existantes sur l'énergie, afin de calmer les inquiétudes. La taxe semble avoir maintenant disparu des radars. Donc le risque est grand d'un abandon. Tandis qu'avec des prélèvements importants, il serait possible de collecter de quoi aider véritablement les ménages.

Il faut montrer que changer de comportement est nécessaire. Si PSA n'avait pas eu une rente sur le diesel en France, le groupe aurait évidemment investi en

R&D pour trouver d'autres solutions, et peut-être développé d'autres modes de propulsion des véhicules.

Xavier Timbeau rappelle que les Français émettent 4 fois plus que les Chinois par habitant, cela depuis la Seconde Guerre mondiale. Les Chinois sont donc plus vertueux que nous. Si on veut qu'ils soient encore plus vertueux, il faut leur montrer que 1 tonne/an/habitant est viable. C'est notre responsabilité historique. Les coûts de la transition énergétique sont modérés par rapport aux coûts futurs de l'inaction. Dans certains cas, on en attend même des bénéfices.

En ce qui concerne l'Europe, le marché carbone n'est pas inefficace mais il a montré une fragilité conjoncturelle. La suppression des droits gratuits a été vécue comme un problème de compétitivité par les industriels et s'est heurtée à leur lobby. La taxe carbone aux frontières serait un instrument essentiel au moins symbolique. Il rejoint Mireille Chiroleu-Assouline sur la nécessité d'une taxation forte qui s'assume.

SESSION 2

La fiscalité des ménages

Président de séance : **Henri Sterdyniak (OFCE)**

Débat 3. L'impôt sur le revenu des ménages

Participants :

Guillaume Allègre (OFCE)

Antoine Bozio (Institut des Politiques Publiques)

Gilbert Cette (Banque de France)

Quatre questions ont été posées aux participants :

1. Faut-il une grande réforme de la fiscalité des ménages : fusion IR-CSG/PS, individualisation, prélèvement à la source ?
2. Familiarisation vs. individualisation ?
3. Faut-il supprimer toutes les dépenses fiscales ?
4. Faut-il un taux marginal confiscatoire sur les revenus exorbitants ou faut-il plafonner le taux de prélèvement marginal ?

Antoine Bozio se concentre sur la première question : faut-il une grande réforme de la fiscalité des ménages ?

Le diagnostic est largement partagé. Notre système de prélèvement est très complexe avec 46 types de cotisations sociales, 7 taxes sur les salaires, deux impôts sur le revenu (une CSG-CRDS théoriquement proportionnelle et un IR progressif), trois assiettes des revenus du travail (assiette cotisations sociales, assiette CSG-CRDS, assiette IR). Pour simuler, il faut mobiliser 400 paramètres par an. Cette complexité induit un manque de transparence. Il est difficile pour les employeurs d'évaluer le coût salarial. Les salariés estiment souvent mal leur revenu net. Il y a également un problème de lisibilité entre les impôts qui

financent les biens publics et les cotisations sociales qui financent des prestations contributives. Pour les employeurs, il y a un coût administratif d'environ 20 euros par feuille de paie. Souvent, ils ont recours à des cabinets spécialisés.

Il y a des coûts de gestion également du côté de l'administration fiscale. On a une superposition de prélèvements et de prestations qui en partie s'annulent en bas de la distribution, avec notamment la CSG payée et la PPE versée.

L'interaction entre les différentes assiettes est complexe. Chiffrer l'impact d'une réforme ponctuelle devient compliqué. Par ailleurs, ces différentes assiettes donnent place à l'optimisation.

Les objectifs d'une réforme après une lecture rapide de l'ouvrage de Camille Landais, Emmanuel Saez et Thomas Piketty⁴) pourraient s'interpréter de la façon suivante : « puisqu'il y a complexité, il faut faire une fusion CSG-IR ». Le point essentiel n'est pas de modifier la progressivité mais de donner de la transparence et de la cohérence aux prélèvements directs et progressifs afin de retrouver un meilleur consentement à l'impôt.

Vers quel objectif tendre ? Un système fiscal cohérent doit assurer un vrai partage entre impôts et cotisations. Par exemple, les cotisations retraite (25 % du brut) ne sont pas des impôts mais des droits acquis qui devront être honorés. Il faut que ce soit clair. À l'inverse les contributions sociales non contributives doivent apparaître comme des impôts.

Les prélèvements devraient porter sur la même assiette, la plus large possible. Pour les revenus d'activité, les assiettes varient entre 470 milliards d'euros pour l'IR et 700 milliards d'euros pour la CSG. Quelle assiette prendre ? Landais, Saez et Piketty proposent l'assiette CSG. Mais, pourquoi ne pas aller plus loin et prendre l'assiette très large du super brut éventuellement diminuée des cotisations contributives. À cette assiette plus large, on appliquerait un barème progressif. Le revenu disponible serait plus facile à appréhender pour les salariés.

Les difficultés sont grandes et il ne faut pas les sous-estimer. Il faut une réforme progressive avec une cohérence de long terme. L'assiette des revenus salariaux est une réelle difficulté car selon les salariés, les cotisations ne sont pas les mêmes ; il existe d'importantes différences entre le secteur public et le secteur privé. Un barème unique crée des gagnants et perdants.

Il y a deux types de disparités du taux d'imposition à gérer : les niches fiscales et les disparités par catégorie de revenu (par exemple, les pensions de retraite). Il faudra certainement garder des abattements pour des revenus particuliers. On ne peut pas supprimer toutes les niches ni toutes les disparités de taux d'imposition du jour au lendemain. Il faut se mettre dans un cadre qui permette la comparaison.

La gouvernance de la Sécurité sociale s'effectue aujourd'hui avec deux documents : le Projet de Loi de Financement de la Sécurité Sociale d'un côté et le

4. C. Landais, T. Piketty et E. Saez, *Pour une révolution fiscale*, Le Seuil, 2011.

Projet de Loi de Finances, de l'autre, qui décide des choix fiscaux. Fusionner les deux documents serait préférable.

Le prélèvement à la source est techniquement possible et cela prendra du temps. La difficulté est de changer les habitudes de l'administration fiscale. Le principal intérêt est d'aligner la temporalité entre les revenus reçus et ceux réellement disponibles. Il faut éviter ce problème récurrent d'avoir un prélèvement progressif qui porte sur des revenus passés.

En ce qui concerne le débat familiarisation *versus* individualisation, il est normal de prendre en compte les charges de famille. Le quotient familial actuel n'est pas basé sur une réalité. Il promet donc une certaine forme de la famille avec un certain nombre d'enfants. L'unité de consommation n'est pas pertinente pour tout niveau de revenu. Rester au quotient familial d'après-guerre n'est pas forcément réaliste. L'autre point important est la participation des femmes au marché du travail qui est influencée par le quotient conjugal. Donc, il faut s'interroger sur l'utilisation de forfait par enfant.

Pour les niches fiscales, c'est compliqué. Cela dépend. Si elles sont efficaces, il faut les garder, les autres non...

Concernant le taux marginal supérieur, les estimations sur le comportement des hauts revenus montrent que l'effet n'est pas nul. Si des revenus très élevés s'assimilent à une rente, cela justifie des taux élevés, dans le cas contraire, cela peut poser problème. L'autre aspect est que la France est un petit pays. Londres et Bruxelles ne sont pas loin. L'efficacité du taux marginal supérieur dépend de ce que font nos voisins.

Gilbert Cette resserre son propos en cinq points. De nombreuses pistes de réforme fiscales ont été évoquées. Très souvent, on n'est pas clair sur les objectifs visés ni sur les difficultés qu'on peut rencontrer.

1) La retenue à la source permettrait de faire mieux coller la temporalité de l'impôt avec celle des revenus. Cependant, sauf à préconiser une *flat tax*, l'impôt payé *via* une retenue à la source n'est pas libérateur. En pratique, même avec un prélèvement à la source, la progressivité du taux d'imposition nécessite une correction ultérieure. On n'échappe pas à un décalage temporel. Il y a un autre problème majeur avec le passage au prélèvement à la source : une année n'est pas imposée. Un article a été publié dans l'AER, il y a une dizaine d'années, sur l'Islande, qui a fait ce passage vers une retenue à la source. Il apparaît que l'année blanche est une année incroyable d'accumulation de revenus avec des effets parfois bénéfiques (moins de fiscalité, plus d'offre de travail) mais très opportunistes et inégalitaires. L'État perd des prélèvements fiscaux sauf à envisager des contrôles administratifs au coût considérable. L'autre aspect pervers du prélèvement à la source est que l'employeur est amené à disposer d'informations privées sur le salarié, ce qui peut peser sur les négociations salariales. De ce fait, les syndicats de salariés se méfient et ont des réticences.

2) Quels sont les objectifs visés par la fusion IR/CSG ? Il s'agit souvent pour ses promoteurs de créer un large impôt citoyen plus progressif que le seul IR. Mais la difficulté technique est colossale. Contrairement à ce qu'ont écrit Landais, Piketty

et Saez, quelques lignes de loi ne suffiront pas. Il y a de nombreuses difficultés à surmonter : décalage temporel et d'assiette, modes de prélèvement différents, quotient conjugal et familial... Il y a là de quoi fixer sur une très longue période l'énergie du Parlement et de la Direction Générale du Trésor ! Pour cette raison, l'une des pistes évoquées par le groupe « fiscalité des ménages » si l'on souhaite augmenter la progressivité de l'impôt est plutôt de jouer sur l'articulation CSG-IR, par exemple en rendant ainsi la CSG intégralement non déductible, afin d'augmenter la progressivité de l'IR. Le gain en termes d'IR serait de 10 milliards d'euros, ce qui n'est pas négligeable. Ensuite, la CSG n'est pas impopulaire, l'IR oui ; la fusion des deux pourrait conduire à une impopularité globale de l'ensemble.

3) Au bas de la distribution des revenus, les taux marginaux implicites dépassent souvent 80 % (et encore ce résultat est obtenu sans intégrer des droits connexes). Des dispositifs nombreux aux logiques différentes ont été superposés, sans réfléchir à la cohérence. Par exemple, les prestations logement, première politique sociale avec 17 milliards d'euros par an, jouent un grand rôle. Il faudrait mieux articuler les politiques socio-fiscales. Enfin, toute réforme des dispositifs ciblés sur les bas revenus aboutit à des perdants, au sein des populations peu favorisées, ce qui est politiquement difficile.

4) L'objectif doit être de lutter le plus efficacement possible contre la pauvreté des personnes, des familles et des enfants, en évitant les effets désincitatifs au travail. De ce point de vue-là, la France connaît déjà la coexistence de deux impôts négatifs : le RSA et la PPE (sans parler des AL). Cette situation devrait encore se complexifier avec le Pacte de responsabilité qui inclurait un troisième impôt négatif avec une baisse de cotisation salariés au niveau du SMIC. Ces choix aboutissent à une perte de lisibilité.

5) Pour terminer, quelques questions ont été peu abordées :

— La discrimination contre les jeunes : les jeunes sont quasiment exclus du dispositif du RSA. La France est totalement isolée de ce point de vue-là et elle se fait régulièrement épingleur par le Conseil de l'Europe. La thèse selon laquelle une extension du RSA aux jeunes les découragerait à travailler est démentie par l'analyse économique.

— Les logiques mal articulées et contradictoires : on a des incitations à entrer sur le marché du travail d'un côté et, de l'autre côté, les 2 milliards d'euros consacrés au congé de libre choix d'activité constituent une incitation à sortir du marché du travail pour les parents de jeunes enfants. Les femmes qui en bénéficient ont souvent du mal à revenir sur le marché du travail.

— Certaines prestations, accordées sous conditions de revenu, sont caricaturales avec des effets de seuils brutaux : allocation de Noël et prime de rentrée scolaire. La perte est importante si on dépasse à la marge le seuil.

— Il y a une méconnaissance des droits connexes accordés sur une base locale et pourtant ils constituent des leviers importants de la redistribution.

— Sur le constat de l'existence de nombreuses mauvaises niches fiscales, Antoine Bozio a raison. Mais il y a aussi des bonnes niches car profitables en termes d'activité. Par exemple, la réduction d'impôt pour emploi à domicile a

conduit à déclarer des salariés auparavant non déclarés, ce qui a permis de blanchir 150 000 à 200 000 emplois. Il en est de même avec la TVA à taux réduits pour les travaux à domicile...

Guillaume Allègre est d'accord avec Antoine Bozio, pour les mêmes raisons de cohérence et de transparence, sur le projet d'une fusion CSG-IR.

Le consentement demande-t-il de la transparence ou de l'opacité ? Antoine Bozio est plutôt optimiste et pense que le consentement demande de la transparence. Comme le dit Gilbert Cette, il y a un risque à la transparence car les gens vont se rendre compte d'importants taux marginaux.

La question de la fusion bute le plus souvent sur la question de l'individualisation. À titre personnel, Guillaume Allègre préfère laisser le choix aux couples entre individualisation ou familiarisation avec 1,5 part pour un couple. Mais, sur ce sujet, on n'arrivera pas à un consensus.

Il s'interroge sur la capacité de l'analyse économique à créer du consensus. De façon générale, les désaccords entre économistes sont nombreux. L'enquête conduite en 2009 par Thierry Mayer et Etienne Wasmer⁵ conclut d'ailleurs à un faible consensus parmi eux.

Il est difficile d'aboutir à un consensus sur le quotient familial car la famille est au cœur des préoccupations.

Grégory Mankiw propose de distinguer les valeurs des faits⁶. Malgré l'absence de consensus sur les valeurs, il devrait y en avoir sur les faits et l'analyse scientifique devrait nous éclairer sur ceux-ci. Pourtant, il y a aussi peu de consensus concernant les faits. En économie, en ce qui concerne les faits, les domaines de validité des relations causales sont souvent fragiles.

Organiser le débat sur la base d'un consensus sur les faits et d'une explicitation des valeurs devrait permettre d'aboutir à des préconisations de politique économique, mais ce n'est pas si simple. Dans le domaine des inégalités, la mesure n'est pas neutre. Elle introduit aussi un biais idéologique plus ou moins conscient ou implicite.

Camille Landais, Thomas Piketty et Emmanuel Saez expliquent que le quotient familial introduit de la régressivité. Pourtant, Henri Sterdyniak estime que le quotient familial est une composante logique de l'impôt progressif. Les uns comparent la progressivité de l'impôt pour des familles de taille donnée ; l'autre la progressivité de l'impôt pour des familles de tailles différentes, mais de même niveau de vie.

La littérature nous dit qu'il y a un consensus sur une certaine élasticité de l'offre de travail des femmes. Mais cela concerne surtout l'offre de travail des femmes mariées avec enfant, c'est moins vrai pour les femmes non mariées, d'autant plus qu'elles n'ont pas d'enfant. L'offre de travail des femmes dépend

5. Mayer Th. et E. Wasmer, « Is there a consensus among French economists ? », MPRA Paper n° 018584, novembre, 2009.

6. N. Gregory Mankiw, *Principles of Economics* (1st ed.). Fort Worth, Texas: Dryden Press, 1998.

aussi de la conjoncture. Un des objectifs de l'individualisation est notamment de lutter contre cette situation. Il faudrait que les élasticités des hommes et des femmes se rejoignent. Une élasticité de l'offre de travail des femmes plus élevée a été observée dans un contexte particulier. Dans le cas d'une convergence, l'hypothèse de stabilité de l'élasticité ne tient plus.

Consensus sur quoi et entre qui ? Il ne peut y avoir un large consensus que si on reste à des niveaux de généralité importants comme de supprimer les niches fiscales inefficaces. Sur les questions distributives, toute réforme induit des gagnants et des perdants, et donc le consensus est impossible. Sur les sujets normatifs et distributifs, le consensus entre les économistes n'est finalement pas si intéressant. Il faudrait faire participer des citoyens, ce qui plaide pour de vraies conférences de consensus avec des jurys de citoyens.

Vincent Touzé (OFCE) remarque que l'individualisation de l'impôt facilite son calcul et sa perception. Si la famille n'existait pas, on pourrait plus facilement mettre en place le prélèvement à la source. Mais la société a besoin d'enfants, donc de la famille. Cette contrainte doit être prise en compte par toute réforme fiscale.

La fiscalité utilise des échelles d'équivalence qui imputent des rendements d'échelle liés à la taille de la famille, mais ces échelles n'incluent pas les coûts en temps d'éducation ni les gains pour la société en termes de reproduction et d'accumulation de capital humain. Par ailleurs, on oublie trop souvent le devoir de solidarité entre les époux qui a une valeur d'assurance sociale, ce qui représente des économies pour les finances publiques. Vus ainsi, les quotients familiaux et conjugaux utilisés par l'administration fiscale ne sont pas « trop » généreux.

Jacques Bichot estime que les cotisations retraite ne sont pas des vraies cotisations car le système de répartition est un système « à la Ponzi ». La preuve en est qu'on a distribué trop de droits et qu'on est maintenant obligé de réduire la générosité des retraites. Par conséquent, fonder la contributivité sur les cotisations vieillesse n'est pas la bonne façon de faire. Au contraire, il faudrait la fonder sur l'investissement dans la jeunesse. Par exemple, lorsqu'on parle de fiscaliser les cotisations famille, il faudrait les traiter comme contributives car elles contribuent à la jeunesse, et donc les défiscaliser.

Christian Chavagneux (Alternatives économiques) remarque que d'après le gouvernement, 1,8 million de personnes vont sortir de l'IR en 2014, est-ce une bonne mesure ou au contraire faut-il faire aussi contribuer à l'impôt ceux qui ont un petit revenu ?

Alain Trannoy s'étonne qu'Antoine Bozio veuille singulariser les impôts des cotisations mais en même temps, souhaite l'unification des budgets. Celui-ci pense-t-il que la notion d'échelle d'équivalence est mal définie théoriquement ou que c'est à partir d'un certain revenu pour des gens très riches, qu'elle perd sens pour calculer leur capacité contributive ?

Il suggère à Guillaume Allègre d'aborder la question du consensus du point de vue de la taxation optimale quitte à s'en écarter après. Cette approche retient

deux groupes de paramètres clés : la sensibilité aux inégalités pour exprimer les valeurs et objectifs du décideur ainsi que deux familles de paramètres pour décrire les faits : les élasticités (intensive/extensive) de l'offre de travail et la distribution des productivités. La théorie donne donc bien un cadre pour analyser les différences d'opinions.

Gérard Gourguechon (ancien inspecteur des impôts et conseil scientifique d'Attac) rappelle que les syndicats sont opposés à la fusion CSG et IR. Le principe est que les cotisations sont gérées par les salariés et les employeurs, ce qui explique la séparation budgétaire. La distinction cotisation-contributive (retraite, chômage) vs. cotisation-impôt (santé, famille) est une bonne chose. Il préconise de revenir à un IR plus progressif et plus lourd avec, en contrepartie, une baisse de la TVA.

André Masson remarque que l'augmentation des mesures en faveur des ménages actifs pauvres a eu finalement peu d'effets. Il fait remarquer à Guillaume Allègre que les faits sont chargés de théorie. La difficulté vient du fait que les économistes mettent plus d'énergie à mettre en avant les points sur lesquels ils ne sont pas d'accord plutôt que les points sur lesquels ils sont d'accord. L'éducation économique est d'une importance cruciale si on souhaite que tout le monde puisse bien comprendre les politiques publiques. Toutefois, il y a une limite. On l'a vu dans le domaine de l'éducation financière. Lorsque le niveau de connaissance augmente, les banques accroissent le degré de sophistication des produits financiers.

Henri Sterdyniak remarque qu'un point important n'a pas été abordé, celui des revenus qui échappent à l'impôt tels que les loyers fictifs et les plus-values non réalisées.

Il est d'autant plus d'accord avec Antoine Bozio que celui-ci s'est quelque peu contredit : d'un côté, il dit qu'il faut fusionner CSG et IR pour aboutir à un impôt citoyen simple ; de l'autre côté, il admet qu'il faudra des traitements spécifiques pour les retraites et les revenus du capital et maintenir certaines dépenses fiscales. La réforme devient compliquée et l'idée de grand impôt citoyen disparaît un peu. Nous aimerions tous intégrer les cotisations famille et maladie dans un grand impôt citoyen, qui toucherait aussi les revenus du capital. Le cas des retraités est problématique : actuellement, ils ne paient pas de cotisation famille et maladie employeurs, ils seraient donc les grandes victimes de l'impôt citoyen. En sens inverse, les entreprises seraient les grandes gagnantes.

Dans cette optique, il y a une seule assiette possible qui est celle du salaire superbrut moins les cotisations contributives ; avec cette assiette, il n'y a pas de problème de disparité entre les salariés.

Concernant le quotient familial, on peut toujours rediscuter des unités de consommation, proposer de raffiner et dire qu'elles ne sont pas les mêmes à tous les niveaux de revenu et pour tous les types de ménages. Pourquoi ne pas dire aussi qu'un revenu donné ne donne pas la même aisance selon les habitudes prises dans la jeunesse ? Non, la fiscalité doit se baser sur des principes simples et ne pas chercher à trop raffiner. Le QF est déjà plafonné à un niveau relativement bas. Une certaine injustice frappe les « vrais célibataires », ceux qui vivent seuls,

qui devraient avoir 1,3 part, mais cette injustice existe aussi avec un système de taxation individuelle et la situation de célibat véritable n'est pas facile à vérifier.

En ce qui concerne les enfants, deux systèmes sont possibles : dans le premier, les enfants sont à la charge de la société et non des parents ; ceux-ci doivent recevoir une compensation financière pour couvrir le coût des enfants (de l'ordre de 400 à 500 euros mensuel par enfant). Dans le second, les parents doivent partager leurs ressources avec leurs enfants, l'impôt qui frappe les ménages doit tenir compte de la composition des familles donc le quotient familial ne peut pas être remis en cause, bien qu'on puisse légitimement discuter de ses modalités...

Guillaume Allègre répond à Vincent Touzé que décrire la famille comme un support d'assurance s'inscrit dans le paradigme multi-solidaire d'André Masson. L'État s'appuie sur les familles perçues comme un élément positif. Selon une autre version d'égalité citoyenne, il faut sortir les individus (et en particulier les femmes) des familles. Donc, c'est un débat idéologique qu'en tant qu'économiste, nous ne sommes pas outillés pour le traiter.

Il répond à Alain Trannoy que les travaux originaux de Mirlees s'appuient sur des revenus individualisés. Ce n'est que très récemment que Saez s'est intéressé au cas des ménages. Il est difficile d'estimer le partage des ressources entre les ménages ainsi que l'élasticité de chacun à la taxation du ménage. Les ménages sont hétérogènes et les individus sont sensibles à la façon dont les revenus sont partagés dans le ménage. L'élasticité est donc difficile à estimer empiriquement.

Tous les ménages doivent-ils payer l'impôt ? Faire payer tout le monde dès le 1^{er} euro augmenterait les prélèvements obligatoires ; il faudrait être plus généreux avec les prestations pour ne pas réduire le niveau de vie des plus pauvres.

La taxation des loyers implicites ferait beaucoup de gagnants et de perdants à identifier tout au long de l'échelle des revenus. Se pose la question de l'acceptabilité politique d'une telle réforme.

Gilbert Cette rappelle que si les familles pauvres ne paient pas d'IR, elles paient la CSG quand elles ont un revenu, la TVA quand elles consomment. Le discours selon lequel la moitié des ménages ne paient pas d'impôt est donc à côté des réalités.

La fiscalisation des prélèvements sociaux non contributifs est surtout une question d'équité. Actuellement, deux personnes avec les mêmes revenus et les mêmes droits aux prestations universelles ne vont pas contribuer de la même façon selon la structure de leurs revenus. La fiscalisation de ces prélèvements impliquerait-elle la fusion IR/CSG ? Le théorème de séparation nous dit qu'il faut séparer le financement général (par des outils type CSG) des outils redistributifs (par des outils type IR). Les ménages savent que la CSG finance la protection sociale, à laquelle ils sont attachés. La popularité de la CSG vient de là. La fusion IR/CSG pourrait créer de l'impopularité pour le prélèvement global. Ce risque ne mérite pas d'être pris.

En ce qui concerne les bas revenus, il faut mettre l'accent sur des objectifs clairs et très identifiés à budget constant. Familialiser le RSA pourrait permettre

de lutter plus efficacement contre la pauvreté des familles et des enfants. Cela peut se faire de façon douce et progressive, comme cela se faisait jusqu'à récemment avec l'absorption lente de la PPE par le RSA, du fait du gel nominal de la PPE. Cela peut aussi se faire d'une façon plus rapide, mais avec des perdants qui ne sont pas des nantis.

Enfin, une politique redistributive ne peut pas être vue que d'un point de vue monétaire. Les politiques en faveur de la mobilité sociale sont à cet égard essentielles.

Henri Sterdyniak objecte que le RSA tel qu'il est ne peut être l'instrument central de la lutte contre la pauvreté des familles car le taux de non-recours est trop important.

Antoine Bozio a un *a priori* favorable à la transparence. Le prélèvement à la source n'est pas assez visible tandis que l'IR l'est trop. D'un point de vue démocratique, la transparence est essentielle pour faire du débat public et pour la mise en place de politiques publiques plus conformes avec les préférences collectives. Il est vrai qu'elle peut nuire au consentement.

Il a lu les travaux de Jacques Bichot sur la contributivité économique par rapport à la contributivité juridique. Lorsque vous payez une cotisation et qu'une formule vous attribue un droit, on ne peut pas l'apparenter (même s'il y a de l'incertitude) à un prélèvement non contributif. Identifier des contributivités économiques du type « élever et éduquer des enfants » ou « s'occuper des chômeurs » n'est pas facile. Dans les faits, le financement de l'éducation est largement pris en charge par la collectivité, ce qui constitue l'investissement le plus fort dans l'avenir et dans les générations futures.

L'élasticité de l'offre de travail est un comportement mesurable à un moment donné. Elle n'est pas immuable. La convergence observée de l'élasticité des femmes vers celle des hommes reflète les changements de la société où l'homme et la femme sont progressivement deux apporteurs équivalents de ressource.

Le quotient conjugal peut désinciter le deuxième apporteur de ressource, ce qui peut nuire à son activité. La théorie de la taxation optimale pourrait recommander un taux marginal de taxation inférieur pour les femmes.

Peut-on lui reprocher de mettre des abattements partout pour reproduire les incohérences actuelles du système ? Antoine Bozio est favorable à une transition vers un système plus cohérent. Lors d'une première phase, on pourrait rendre le système complètement transparent pour montrer ses propriétés et après on demanderait aux gens s'ils sont d'accord avec le fait qu'on taxe différemment les types de revenus.

Il ne faut pas appliquer les mêmes échelles d'équivalence à tous les niveaux de revenu. Il pourrait être intéressant d'avoir un plafond de quotient conjugal.

Henri Sterdyniak remarque que la différence de traitement fiscal selon le type de revenus a souvent des justifications : la faiblesse des allocations familiales justifie qu'elles ne sont pas imposables, la non-soumission des retraites et allocations chômage a des causes historiques, etc... Il est difficile de plafonner le quotient conjugal car cela supposerait de calculer l'impôt des couples s'ils

n'étaient pas mariés. Que faire des enfants ? Des revenus du patrimoine commun ? Cela pose des questions délicates de droits de la famille.

Jacques Bichot fait remarquer que la baisse du seuil d'entrée dans la tranche de taux marginal le plus élevé aurait un effet similaire au plafonnement du quotient familial.

Henri Sterdyniak fait remarquer qu'il y a un certain consensus autour de l'idée d'Antoine Bozio selon laquelle il serait souhaitable que la fiscalité frappe de manière équivalente tous les revenus. Il y a plusieurs manières de faire. La fusion est une solution. Une autre solution moins élégante consiste à vérifier, revenu par revenu, que le système n'est pas injuste. C'est la stratégie actuelle puisqu'on a créé des prélèvements sociaux sur les revenus du capital. L'autre difficulté est qu'aujourd'hui les prestations famille, retraite et chômage sont moins imposées que les salaires. Faut-il unifier la taxation ? Avec ou sans mesures compensatrices ? Même question pour l'abattement de 40 % des dividendes, faut-il le conserver ?

Il y a eu des contradictions intéressantes entre nous : certains veulent tout unifier, IR, CSG-CDRS, PPE, RSA, allocations logement, cotisations non-contributives ; d'autres justifient l'existence de prélèvements différents pour financer des dépenses différentes, ou pour aider spécifiquement et en temps réel des familles en difficulté.

Débat 4. Cycle de vie et taxation de l'épargne

Participants :

Florence Legros (Université de Paris – Dauphine)

André Masson (EHESS)

Vincent Touzé (OFCE)

La deuxième séance consacrée à la fiscalité des ménages porte sur la taxation de l'épargne. Six questions étaient adressées aux débatteurs :

1. Quelle est la thèse à valider : « il faut une taxation élevée pour éviter la concentration du patrimoine » (Thomas Piketty) *versus* « il faut réduire la taxation du capital pour inciter à l'épargne et à l'investissement » (Philippe Aghion, Elie Cohen et Gilbert Cette) ?
2. Faut-il différencier la fiscalité des revenus du capital de celle des revenus du travail ou viser à les égaliser ? Comment évaluer le poids de la fiscalité sur ces deux types de revenus (cotisations sociales, IS, inflation) ? L'argument de « double taxation » est-il valable ?
3. La fiscalité doit-elle récompenser et encourager la prise de risque et l'épargne à long terme ?
4. Les plus-values sur la résidence principale doivent-elles être taxées comme un revenu du capital ? Faut-il taxer les loyers implicites ?
5. Faut-il réformer l'ISF ?
6. Faut-il alourdir la fiscalité sur les transmissions familiales pour aider les enfants des familles pauvres et redistribuer les cartes ? Faut-il un statut spécial pour les transmissions d'entreprises ?

Florence Legros : Dans un modèle élémentaire de cycle de vie, il y a équivalence entre imposer le revenu ou la dépense, c'est-à-dire la succession des flux de consommation dès lors que les taux d'imposition sont cohérents. En ce sens, la fiscalité est neutre. En revanche, quand on impose à la fois le revenu du travail et le revenu du capital, on introduit deux impositions puisque l'épargne est du revenu reporté et que donc le revenu de l'épargne, comme le revenu primaire sur lequel est prélevée l'épargne, sont imposés. Il n'y a plus neutralité.

Quel est l'effet de l'imposition du revenu du capital ? Dans l'approche « cycle de vie », les effets dépendent des préférences intertemporelles de l'épargnant ; si l'épargnant a une forte préférence pour le présent, celle-ci peut se trouver accentuée par une fiscalité forte du patrimoine. Cela dit, il y a d'autres motifs que ceux de cycle de vie pour épargner : on citera notamment l'épargne de précaution ou les héritages, avec ou non hypothèse d'altruisme intergénérationnel. Ces motifs influencent la réponse de l'épargne à la fiscalité.

Les économistes préconisent un modèle de fiscalité selon les vertus qu'ils prêtent ou non à l'épargne. Si l'épargne est bénéfique, par exemple parce que les régimes de retraite publics sont insuffisants à verser des rentes adéquates, il faut réduire sa fiscalité. Dans le cas inverse, l'argument de l'équité va être privilégié. Pour Pierre Pestieau, par exemple, ce sont surtout les plus riches qui épargnent, donc il faut taxer les revenus de l'épargne.

Le modèle de cycle de vie de base a des limites car il n'épuise pas tous les motifs d'épargne et ne prend qu'imparfaitement en compte la fiscalité du patrimoine. Il fait notamment l'hypothèse que la date de décès est connue, l'épargnant est alors indifférent entre capital et rente viagère. Les revenus futurs sont aussi supposés anticipés parfaitement. Il n'y a pas de motifs de legs. Il n'y a pas de distinction entre les types de placement selon le rendement, le risque et la maturité.

L'incertitude éventuelle sur la fiscalité future n'est pas intégrée. Certains auteurs parlent de double loterie dans le cas où la fiscalité peut être modifiée : il y a incertitude à la fois financière et fiscale. De manière générale, on pose pour principe d'une fiscalité « efficace » la stabilité de la fiscalité ou du moins son caractère prévisible.

Se pose aussi la question de la forme de l'épargne qu'il convient, ou non, de privilégier. L'épargne retraite est typiquement une forme d'épargne qu'on cherche souvent à encourager fiscalement. De manière générale, on observe une chute du revenu lors du passage à la retraite et donc une baisse de la tranche d'imposition avec un système d'imposition progressif. Une fiscalité favorable à l'épargne à long terme pour la retraite taxe donc le revenu de l'épargne à la sortie, au moment de la retraite, et non pas à l'entrée.

Les enjeux économiques de la fiscalité de l'épargne sont également à prendre en compte. Un argument tutélaire est développé dans un rapport du CAE (Garnier et Thesmar, 2009, Épargner à long terme et maîtriser les risques financiers). Pour eux, il faut protéger l'individu contre sa propre imprévoyance, en l'encourageant à faire de l'épargne retraite et à investir dans des supports à long terme. On récompense alors fiscalement les épargnants qui renoncent à la liqui-

dité, d'une part, et qui acceptent la rente et le risque financier à long terme, d'autre part.

Il y a aussi un autre argument macroéconomique qu'on retrouve dans les rapports Berger et Lefèvre. Il faut encourager l'allocation de l'épargne à long terme vers des supports comme les actions. L'argument est que les achats d'actions augmentent le capital productif, ce qui est bon pour la croissance future. On combine ainsi argument tutélaire et macroéconomique. La fiscalité attractive est là pour dédommager la prise de risque financier d'une part et l'épargne de longue durée d'autre part.

En fait, sur la période 1895-2011, le risque sur les actions françaises est faible ; la probabilité de perte réelle décroît nettement avec la durée de détention des actions, ce qui n'est pas le cas pour les obligations et pour les actifs monétaires. Les seuls actifs sans risque au-delà de 26 ans de détention sont les actions. La prise de risque sur le long terme est donc limitée. Aux États-Unis, les résultats sont similaires. On peut donc penser qu'il n'y a pas de prise de risque à récompenser.

En pratique, il y a certainement d'autres biais à intégrer. Différents facteurs jouent : la préférence pour le présent peut être forte (investir à l'horizon de 6 ans ou 15 ans, ce n'est pas la même chose) ; la préférence pour la liquidité ; l'incertitude fiscale est un facteur d'instabilité ; le désamour pour la rente ne favorise pas les produits viagers tels que le PERP, les facteurs psychologiques qui font que les individus préfèrent souvent un produit garanti qu'un produit peu risqué. Il en résulte qu'il faut une fiscalité adaptée clairement selon le type de produit qu'on souhaite encourager ; pour la retraite, une taxation à la sortie est à privilégier. Quant au caractère équitable il peut être assuré par un impôt négatif ou une prime à l'épargne. L'exemple allemand des plans Riester est intéressant pour sa grande cohérence. La fiscalité allemande s'est en partie recomposée à partir de ces plans. Ils ont conduit au retour sur la fiscalité favorable à l'assurance-vie en faveur de l'épargne retraite avec des primes pour les bas revenus ainsi que des allègements fiscaux bien définis sur le long terme.

Vincent Touzé (OFCE) part de trois interrogations. La première question est : Pourquoi faudrait-il ou non taxer les revenus de l'épargne ? Ensuite, il s'intéresse à savoir comment on peut taxer à partir d'un recensement des outils disponibles. Enfin, il examine quels sont les résultats obtenus à partir d'un bref panorama de la situation française.

Faut-il taxer le capital ? Les arguments favorables ou défavorables sont nombreux. Dans les années 1980, deux théoriciens (Chamley⁷ et Judd⁸) montrent que taxer le capital est distorsif et nuit à l'accumulation du capital, ce qui est préjudiciable à la croissance de long terme. Ils préconisent de taxer le capital seulement pendant une phase transitoire, pendant laquelle l'État peut aussi accumuler un important capital public dont les revenus peuvent permettre

7. Chamley, C., « Optimal Taxation of Capital Income in General Equilibrium with Infinite Lives », *Econometrica*, 54(3), 1986, pp. 607-622.

8. Judd, K. L., « Optimal Taxation and Spending in General Competitive Growth Models », *Journal of Public Economics*, 71(3), 1999, pp.1-26.

de financer des dépenses publiques et de viser, par la suite, un taux de taxation nul du capital à long terme.

Erosa et Gervais⁹ (2002) ont nuancé ce résultat théorique. Une taxe sur les revenus du capital enrichit la panoplie fiscale. Elle permet indirectement de tenir compte de l'âge puisqu'elle frappe les ménages selon leur niveau d'accumulation de patrimoine qui dépend étroitement de leur âge. De ce point de vue-là, ils concluent que taxer les revenus de l'épargne pourrait être efficace, même à long terme.

Maurice Allais préconisait lui de taxer le stock de capital avec l'objectif de confisquer les rentes illégitimes et de détaxer le travail et les revenus des entrepreneurs.

Selon une autre approche, taxer les revenus du capital dans un univers risqué offre un effet assurantiel entre les gagnants et les perdants.

Pour Thomas Piketty, une trop grande concentration du capital provoque un accroissement des inégalités sociales ainsi qu'une position dominante et, donc, un risque d'abus de pouvoir de la classe dirigeante.

L'autre élément à prendre en compte est la concurrence fiscale. Elle aboutit à taxer plus les facteurs les moins mobiles (travail, terrain) et moins les plus mobiles (épargne financière, travailleurs hautement qualifiés). Mais la concurrence fiscale, lorsqu'elle conduit à une baisse des dépenses publiques, pose des problèmes d'optimalité sociale.

Faut-il taxer davantage le travail que les revenus financier ? Le capital représente un sacrifice de consommation et a un impact sur la croissance future. Toutefois, le travail résulte aussi d'un effort. Il est souvent lié à l'accumulation de capital humain. Donc, taxer le travail peut aussi s'assimiler à une taxe sur ce type d'investissement.

La stabilité de la fiscalité est aussi un déterminant essentiel pouvant influencer l'épargne : le gouvernement a le devoir de respecter ses engagements fiscaux initiaux. Si ce n'est pas le cas, on se trouve en présence d'une incohérence temporelle que les agents sont en mesure d'anticiper. Le gouvernement n'est alors pas crédible dans ses intentions sauf s'il se lie les mains. Il faut donc éviter les mesures rétroactives et avoir des engagements constitutionnels forts.

Enfin, les droits à la retraite établissent souvent un lien imparfait, d'un point de vue actuariel, entre cotisations et prestations. Ce lien partiel induit donc une taxation implicite de l'épargne retraite souvent difficile, d'un point de vue économique, à justifier (Gannon et Touzé, 2013¹⁰). Ce lien mériterait d'être amélioré afin d'éviter les distorsions inutiles.

9. Erosa, A. et M. Gervais, « Optimal Taxation in Life-Cycle Economies », *Journal of Economic Theory*, 105(2), 2002, 338-369.

10. Gannon F. et V. Touzé, « Pension Rules and Implicit Marginal Tax Rate in France », *Proceedings of the 2013 Actuarial and financial mathematics conference* (Michèle Vanmaele et al., Eds), De Koninklijke Vlaamse Academie van België, Bruxelles, 2013.

La fiscalité du capital peut porter sur ses revenus, sur les plus-values réalisées ou latentes ou sur le stock lui-même (cas de l'ISF). L'impôt peut être proportionnel ou progressif. Se posent aussi les questions délicates de prise en compte de l'inflation (pour les intérêts et les plus-values) et de l'IS (pour les dividendes).

La règle de Johnsson, qui a été développée spécifiquement pour les produits d'épargne retraite, permet de décrire comment la fiscalité traite un produit d'épargne dans le temps. On obtient une classification élémentaire selon que la fiscalité taxe à l'entrée, taxe les produits, taxe à la sortie. Ainsi, la plupart des produits sont du type TTE (Taxation à l'entrée, Taxation des produits, Exemption à la sortie) ; le PEA est TEE ; les produits retraites, comme le PERCO, sont du type EET.

En France, les recettes fiscales provenant des revenus du capital (5,8 % du PIB en 2012) sont plus élevées que celles prélevées sur la richesse (4,8 %). Les 5,8% de PIB d'impôts frappant les revenus du capital se répartissent entre les ménages (1,2 %), les entrepreneurs individuels (2,4 %) et les entreprises (2,3 %).

La France fait partie des pays européens qui taxent fortement le capital (10,6 % en 2012), l'Italie et la Belgique sont à des niveaux similaires. C'est aussi le cas du Royaume-Uni et du Luxembourg en raison d'une activité financière importante.

La taxation des revenus financiers porte souvent sur les revenus nominaux et non réels. On paie donc un impôt sur l'inflation (taxe implicite liée à la perte de pouvoir d'achat). La distorsion est encore plus grande si le taux d'intérêt réel est négatif.

La taxation de la richesse pose un problème pratique. Comment estimer la valeur d'un patrimoine ? Une valorisation simple d'un patrimoine peut se mesurer par le ratio rente/taux d'intérêt. Dès lors qu'on taxe la valeur, la taxe devient inversement proportionnelle au taux d'intérêt. Si ce dernier diminue, on taxe plus sans que pour autant le niveau de la rente ait augmenté.

Dès lors qu'on a des biens d'investissement en quantité finie, il existe un risque d'effet d'aubaine. Tout soutien fiscal en faveur de l'achat d'un de ces biens se fait nécessairement à l'avantage des propriétaires initiaux. Ceci est à mettre en lien avec la situation paradoxale selon laquelle les ménages français seraient plus riches que les ménages allemands en raison d'une valeur de leur logement plus élevée sans lien véritable avec sa valeur d'usage.

André Masson s'intéresse à la taxation des héritages et des donations. Le point de vue de l'épargnant n'est pas le même que celui du bénéficiaire. L'épargnant veut laisser un patrimoine ; la taxation n'est pas souhaitable car elle distord. Du côté du bénéficiaire, l'héritage est un revenu d'aubaine « immérité », donc on peut taxer. De plus, la transmission patrimoniale au sein de la famille est un vecteur privilégié de la reproduction sociale et de la concentration du capital qui n'est pas bonne pour la démocratie : il y a donc intérêt à taxer. L'enjeu est de concilier deux principes contradictoires : la morale familiale (l'épargne pour ses enfants) qui introduit un frein à la taxation des transmissions patrimoniales ; la justice sociale, qui pousse au contraire à cette taxation.

Dans cette perspective, il présente une proposition qu'il a mise au point avec Luc Arrondel : il s'agit de *Taxfinh* (*Tax family inheritances*). L'idée est d'avoir une taxation sensiblement plus forte et progressive des seuls héritages familiaux, avec un seuil d'exemption relativement bas, qui permet de taxer les plus-values non réalisées au moment de la succession. Mais parallèlement, la mesure cherche à faciliter les moyens légaux d'échapper à cette fiscalisation accrue, qu'il s'agisse de donner de son vivant son patrimoine – donation familiale ou caritative – ou de le consommer avant sa mort – assurance dépendance, prêts viagers, viagers, hausse de la consommation courante, etc.

Pour les donations familiales, le projet pourrait reprendre à peu près la situation actuelle : un seuil de 100 000 euros/enfant et un taux marginal supérieur de 45 %, les donations familiales étant ramenées à l'héritage jusqu'à 15 ans (ou un peu moins). L'impôt sur les donations ne serait donc pas modifié, mais du fait de l'alourdissement de la taxation de l'héritage, gagnerait un fort avantage relatif par une désincitation à l'héritage. On passe d'un droit de l'héritage à un droit de donner encadré et/ou à une faculté accrue de consommer son patrimoine.

La justification de ce dispositif fiscal vient d'abord d'une situation patrimoniale inédite. L'allongement de l'espérance de vie et l'augmentation des droits du conjoint survivant font que maintenant on hérite en pleine propriété vers 55/60 ans, lorsque les besoins sont moins importants, au lieu de 40 ans auparavant. La situation française est caractérisée par un flux annuel de transmission (héritage/donation) de 200 milliards d'euros qui a doublé en pourcentage du PIB en 30 ans, et par une concentration croissante du patrimoine entre les mains des plus âgés, qui conduit souvent à des placements dormants.

Taxfinh encourage l'altruisme familial qui est utile car la transmission précoce de patrimoine a des effets bénéfiques pour les jeunes ménages contraints par la liquidité, en favorisant tant l'accès plus rapide à la propriété de son logement que la création ou la reprise d'entreprise. Le projet renforce l'altruisme social car les legs caritatifs sont aussi encouragés d'autant plus qu'une dose accrue de liberté de tester serait accordée. Le programme encourage aussi le viager mutualisé : on rend plus liquide le patrimoine immobilier pour échapper à la taxation sur les héritages mais on conserve l'usufruit ; et le bouquet peut être directement transmis aux enfants. Le développement de ce viager mutualisé, où l'acheteur n'est pas un particulier mais un institutionnel agréé soumis à des règles, pourrait entraîner une baisse du prix des logements. Finalement, au sein des familles les plus aisées, *Taxfinh* ne toucherait que celles qui ne manifesteraient ni altruisme social ni altruisme familial ou qui ne prépareraient pas suffisamment à l'avance leur succession.

Sur les 200 milliards d'euros annuels de transmissions patrimoniales¹¹, l'État récolte environ 10 milliards, soit un taux d'imposition d'environ 5 %. Passer à 10 % ne pénaliserait pas beaucoup les héritages. S'il n'y avait pas de changement de comportement, on pourrait récolter 10 milliards d'euros de plus. Ce

11. Piketty T., « On the Long-Run Evolution of Inheritance: France 1820-2050 », *Quarterly Journal of Economics*, 2011, vol. 126(3), p. 1071-1131.

programme permet d'accélérer les transmissions de patrimoine, de diminuer le poids de l'héritage et de récolter des recettes ; toutefois, l'impact final de *Taxfinh* entre supplément de recettes et réactions comportementales (effet substitution) reste inconnu.

Une critique qu'on peut faire de cette mesure est qu'il s'agit d'un impôt sur l'épargne qui arrive trop tard. Cela n'est pas exact car *Taxfinh* propose de taxer fortement les donations de moins de 15 ans (avant l'héritage). Dès l'âge de la retraite, l'impôt sur la succession deviendrait alors un souci majeur pour les gens aisés qui seront donc incités à s'y prendre à l'avance et à transmettre précocement une partie de leur patrimoine ou à consommer ce dernier. La mise en place du système doit être progressive de façon à ce que les plus âgés ne soient pas immédiatement pénalisés du fait qu'ils aient moins de 15 ans d'espérance de vie. Mais cette mise en place progressive impacte immédiatement les sexagénaires.

Taxfinh essaie de lutter contre l'impopularité des droits de succession, en taxant plus fortement les héritages familiaux mais en permettant à la famille de le contourner grâce à la donation du vivant, le legs caritatif, ou une consommation partielle de son patrimoine.

Muriel Roger (Banque de France, PSE) : si on veut inciter les épargnants à aller vers les placements financiers à long terme dont a parlé Florence Legros, la date de sortie est essentielle. Le lissage sur 30 ans pose, tout de même, un problème en raison d'effets conjoncturels, par exemple, pour quelqu'un qui serait sorti en 2008.

Avec le PERP, la défiscalisation est intéressante pour les hauts revenus mais le PERP a aussi été vendu massivement à des foyers modestes pas concernés.

La comparaison du patrimoine des Allemands par rapport à celui des Français est importante. Selon l'enquête européenne sur la richesse et la consommation des ménages dans la zone euro, la richesse du ménage médian est plus faible en Allemagne et en Autriche car dans ces pays, le ménage médian est souvent locataire alors qu'ailleurs il est plutôt propriétaire. La différence est moins importante si on regarde la moyenne. En revanche, si on regarde la dispersion, ce n'est plus vrai. En Allemagne, on observe une plus forte concentration du patrimoine et des revenus qu'en France. La question de la valorisation du capital est un problème en soi.

François Meunier : Le mode de propriété du logement devrait être neutre sur la valeur du patrimoine. Le problème vient de la mauvaise comptabilisation de la valeur des titres financiers des entités (banques, assurances, ...) qui détiennent des logements. Dans le cas de l'Allemagne, elles sont évaluées à la valeur des fonds propres et non pas à leurs valeurs de marché.

Concernant le débat entre équité et double imposition, ce débat a existé en fiscalité américaine puisqu'on a taxé les revenus du capital au taux de l'IR avec une décote. On prend par exemple, le taux de l'IR divisé par deux. Cela permet d'avancer dans la progressivité et de limiter la double taxation. Ne peut-on repenser à la proposition de taxer à des taux progressifs non pas le revenu mais la consommation ? La consommation somptuaire pourrait ainsi être plus taxée.

Henri Sterdyniak estime que l'argument de double taxation est factice, car les revenus du capital sont des revenus de l'année au même titre que ceux du travail.

Les plus-values non réalisées posent un problème d'optimisation fiscale car, dans les familles riches, elles sont données aux enfants et ne sont jamais taxées.

Il est horrifié par les propositions d'André Masson. Faut-il étendre le viager, qui est un pari sur la durée de vie d'un des contractants ? Faut-il que chacun se demande si son espérance de vie dépasse 15 ans ? Faut-il imposer aux personnes de 60 ans à 65 ans de léguer immédiatement leur patrimoine à leurs enfants ? C'est une question angoissante pour elles : si ensuite elles tombaient dans la pauvreté ou la dépendance, il leur faudrait faire appel à la générosité de leurs enfants (qui peuvent mourir avant eux). Henri Sterdyniak pense que la dépendance et la retraite doivent être socialement assurées. La donation favorise les enfants des familles riches. Au contraire, il faudrait taxer autant et lourdement les donations que les héritages afin de pouvoir aider les enfants de familles pauvres.

Le système français taxe énormément les transmissions en dehors de la lignée familiale directe, ce qui est injuste pour les personnes qui n'ont pas d'enfants ou pour celles qui veulent récompenser un proche. Il faudrait distinguer les héritages par accident et les héritages volontaires et réduire les droits de succession pour les personnes que le légataire a explicitement désignés dans son testament.

André Masson souligne que le dispositif *Taxfinh* ne concernerait, du fait de sa progressivité, que les 10 à 20 % des familles les plus aisées qui ont différents éléments de patrimoine. Le viager mutualisé permet de rester dans son logement jusqu'à la fin sans présenter les inconvénients du viager traditionnel dénoncés par Henri Sterdyniak. Il est vrai que le dispositif proposé suppose un maintien des dépenses sociales pour la protection des vieux jours. Taxer lourdement les donations, autant que les héritages, entraîne leur disparition car elles sont sensibles à l'impôt : le patrimoine restera aux mains des plus âgés.

Il précise que la double taxation n'est pas un bon argument. Pourtant, certains prétendent qu'il ne faut pas taxer les héritages car des taxes ont déjà été payées par les parents. Dans un débat avec Thomas Piketty en 2011, François Hollande avait dit : « on va augmenter les droits de succession, mais pour éviter la double imposition, on va défalquer ce qui a été payé avant à l'ISF ». Ainsi, les plus riches ne paieraient plus de droits de succession.

La taxation sur l'héritage doit être progressive de façon à taxer davantage les gros patrimoines car les classes moyennes n'ont pas les échappatoires des familles fortunées. Baisser le seuil d'imposition est nécessaire car le cumul d'un seuil de 100 000 euros par enfant avec celui de l'exemption (partielle) de l'assurance-vie fait qu'on taxe peu les héritages ; un seuil plus bas pour les héritages permet d'accorder un avantage différentiel à la donation, de taxer les plus-values non réalisées et de réduire les inégalités patrimoniales.

Florence Legros rappelle que l'épargne retraite est de l'épargne sur une période de 60 ans, donc il y a moyen de lisser. Le Perp est un exemple intéressant de « double loterie » : il s'agit d'un produit long avec le sentiment que la fiscalité

attractive pourrait ne pas être garantie. Il y a aussi un effet d'offre par les réseaux qui ont vendu à des foyers non imposables.

Le patrimoine logement est compliqué à apprécier car la définition de la taille du ménage déforme la notion de patrimoine. En complément à la remarque de Muriel Roger, quand on ne prend pas en compte le patrimoine logement, les Allemands redeviennent plus riches en patrimoine que les autres Européens. Ceci est lié à la structure des ménages ; par exemple, en Espagne, un ménage peut abriter jusqu'à 4 générations. En général, le répondant est un retraité et est propriétaire d'une grosse maison. Si on utilisait des structures familiales identiques entre pays, on verrait que cela ne change pas grande chose avec l'Allemagne. En revanche, dans les pays du Sud, on aurait d'importants changements.

André Masson : La concentration en Allemagne est plus élevée. Cependant, les riches ne sont pas plus riches qu'ailleurs, c'est juste que les autres ménages sont plus pauvres.

Florence Legros : En fait, en Allemagne, il y a aussi plus de personnes vivant seules, qui sont plus souvent locataires.

André Masson : Le PERP pose un problème majeur car les différences d'espérance de vie peuvent entraîner d'importantes redistributions. Sur le PERP, on a aligné l'espérance de vie des hommes sur celle des femmes. Avec les nouvelles normes européennes, on n'a pas le droit de les distinguer. Les différences d'espérance de vie, très importantes, sont à prendre en considération pour les produits viagers. Dans le cas de l'assurance décès, on supporte des coûts supplémentaires si on a une mauvaise santé (que l'on doit déclarer) et on peut se voir refuser un crédit. Ce n'est pas le cas avec l'assurance viagère, même si on produit des certificats médicaux attestant qu'on a eu plusieurs maladies graves et qu'on va vivre moins longtemps : on ne peut pas faire valoir un état de santé amoindri.

Henri Sterdyniak : En Grande-Bretagne, on peut obtenir une rente viagère plus généreuse pour les assurances privées en produisant un certificat médical de son médecin qui atteste de maladies graves ou du fait qu'on a fumé toute sa vie.

Christian Poirier (ACPR) demande à André Masson si sa proposition de réforme s'entend à fiscalité constante sur le capital et ses revenus. S'agit-il de supprimer en parallèle l'ISF ou l'impôt sur les plus-values ?

André Masson : L'idée est de ramener 10 milliards d'euros de recettes en plus. La propriété s'arrête avec le décès de l'individu, c'est donc le bon moment de taxer. *Taxfinh* essaie de le faire de façon à ce que cela ne heurte pas trop les familles. Ce surplus fiscal pourrait être utilisé de différentes manières : financement de la dépendance, suppression des taxes distorsives sur le capital, transfert en capital pour les jeunes, etc.

Henri Sterdyniak a soulevé un juste problème : certaines familles riches vont anticiper et donner plus tôt et plus qu'avant. Elles vont mettre le pied de leurs enfants à l'étrier. Il y a donc un risque que certains enfants de riches réussissent mieux qu'avant. Ce programme doit être inséré dans une politique sociale et

fiscale d'ensemble. Mais André Masson aimerait qu'on commence par cette mesure multi-solidaire et pro-familiale.

François Meunier revient sur la double imposition. C'est un mauvais raisonnement, mais une bonne rhétorique. Si on formule autrement, en disant que le rendement net d'impôt détermine le prix du futur, il est vrai que les fortes variations des taux d'imposition sur les revenus du capital ont un fort impact sur l'arbitrage entre présent et futur. À ce titre, il semble qu'il ne faut pas séparer ce débat de celui de l'impôt sur le capital. L'énorme défaut avec un taux proportionnel sur les revenus du capital est que plus on est studieux, efficace, plus on est taxé. En revanche, s'il y a une taxe fixe sur le capital, il y a une incitation à l'efficacité. La réforme Hollande-Ayrault sur la taxation du capital est une très mauvaise réforme qui sera détricotée.

Adrien Pacifico (U. Aix-Marseille) pose trois questions à André Masson :

1) Permet-on dans votre réforme le déshéritage ? *Réponse d'André Masson* : non, car en ce qui concerne le patrimoine « domestique » – non caritatif et non professionnel –, la réserve s'applique toujours, la liberté de tester reste réduite. Il n'y a pas d'effet Cendrillon, d'enfant fortement lésé.

2) Le délai 15 ans produit un effet de seuil : pourquoi ne pas introduire une progressivité. *Réponse d'André Masson* : aujourd'hui, c'est déjà 15 ans. En 2007, avec la loi TEPA, Sarkozy avait ramené le taux marginal supérieur de 45 % à 40 %, le délai à 6 ans et le seuil de 150 000 à 100 000 euros indexé sur l'inflation. La loi visait à lutter contre l'héritage trop tardif et satisfaire les besoins plus forts des plus jeunes par rapport aux plus vieux grâce à une meilleure mobilité du capital (la réforme *Taxfinh* a les mêmes objectifs, mais elle le fait autrement). En 2011, il y a eu un durcissement de la loi sur les héritages avec un retour du taux marginal supérieur à 45 % et avec un choix d'une durée de non report des donations à 10 ans. Sous la présidence Hollande, on a un retour à 15 ans et le seuil a été ramené à 100 000 euros.

3) L'âge au moment du décès engendre une importante inégalité. En cas de survenu d'un décès précoce à 55 ans, après un don à 53 ans, cela peut paraître très injuste de taxer la donation. *Réponse d'André Masson* : ceux qui attaquent la taxation de l'héritage disent qu'il s'agit d'une *death tax* voire une *sudden death tax* et préconisent de *kill the death tax*. Oui, il faut un contrôle par l'âge : par exemple, les héritages familiaux (conséquents) ne seraient davantage taxés qu'à partir de 70 ou 75 ans.

Pour **Florence Legros**, il faut que les gens puissent anticiper leurs besoins de revenus à la retraite jusqu'à leur mort, donc ce n'est pas si simple. À 60 ans, on ne sait pas ce qu'on aura exactement à la retraite. Si la retraite est à 67 ans, 15 ans de délais, c'est beaucoup.

André Masson préconise 15 ans pour faire simple, mais cela pourrait être moins, par exemple 10 ou 12 ans. Reste un problème d'inégalité horizontale, à ressources équivalentes, entre les familles qui auront préparé bien à l'avance leur succession et celles qui ne l'auront pas fait. D'un côté, dans une famille, le père a

aidé tôt ; dans une autre famille, le père garde son patrimoine jusqu'à la mort. Donc, si on défend l'égalité horizontale, on est contre mon programme.

Vincent Touzé n'aime pas le terme de double taxation, car les revenus de l'épargne sont des revenus comme les autres. Quand on taxe la consommation, on pourrait aussi parler de double taxation, puisque c'est sur les revenus après impôts qu'on consomme. Les impôts s'imbriquent les uns dans les autres. En revanche, une taxation excessive apparaît dès lors qu'on taxe les revenus nominaux. En période non inflationniste, la recette fiscale est diminuée par rapport aux périodes de forte inflation. Il faudrait corriger les revenus de l'inflation pour taxer véritablement.

Florence Legros précise que quand la consommation est taxée (dans un modèle simple de cycle de vie où l'intégralité de l'épargne et de ses revenus est consommée), on taxe aussi tous les revenus y compris les revenus du capital.