

SOUTENABILITÉ ET JUSTICE ÉCONOMIQUE

FINALITÉS ET MOYENS D'UNE RÉFORME FISCALE

Jacques Le Cacheux

OFCE et Université de Pau et des Pays de l'Adour

Les évaluations purement comptables des propositions de réforme fiscale des candidats aux élections présidentielles occultent l'essentiel et conduisent à des visions partielles des grands défis. Faut-il, pour rendre la fiscalité française plus juste, sacrifier l'efficacité économique ? Doit-on privilégier l'augmentation des recettes fiscales au détriment de la croissance ? Faut-il privilégier l'emploi et la compétitivité aux dépens de la justice ? Et doit-on remettre à plus tard les impératifs de soutenabilité environnementale pour privilégier la reprise à court terme ? Les diagnostics sur les défauts de la fiscalité française font l'objet d'un relatif consensus : trop peu redistributive, pesant trop sur le travail et insuffisamment sur les ressources naturelles et les activités génératrices de dommages environnementaux. Pourquoi, dès lors, ne réformer que l'impôt direct sur les ménages, ou ne créer qu'une « TVA sociale », ou encore ne développer qu'une fiscalité écologique ? Inclure, dans une même réforme fiscale les trois grandes catégories de prélèvements – sur les revenus et les patrimoines, sur les ressources naturelles et les activités polluantes et sur la consommation – permet de concilier les objectifs et les contraintes de toute réforme fiscale : assurer la soutenabilité, tant des finances publiques que de la croissance économique, tout en promouvant la justice.

Mots-clés : fiscalité, réforme fiscale.

En 2012, comme lors de chaque campagne électorale pour l'élection présidentielle, les annonces de modifications plus ou moins radicales de la fiscalité française ne manquent pas et chacun s'empresse de les chiffrer, comme si les coûts ou les recettes attendus ne dépendaient pas avant tout de leur incidence sur les comportements et, en définitive, sur la croissance économique. Le

débat semble se résumer à un affrontement entre les tenants de la compétitivité et de l'attractivité du territoire national et ceux de la justice fiscale, les premiers prônant un allègement des coûts du travail, quitte à augmenter les prélèvements sur la consommation, les autres un alourdissement de la fiscalité sur les hauts revenus et les patrimoines, feignant d'ignorer les contraintes naissant de la mobilité des entreprises, des personnes et des capitaux. À la différence de la campagne de 2007, l'extrême faiblesse des perspectives de croissance économique et la situation très dégradée des comptes publics interdisent les promesses d'allègements massifs des prélèvements obligatoires, si commodément baptisés réformes fiscales lors des précédentes campagnes électorales.

En réalité, même si chacun – ou presque – s'accorde sur la nécessité de contenir, voire de réduire, les dépenses publiques afin de ramener, à plus ou moins brève échéance, l'endettement public sur un sentier soutenable, une hausse des recettes fiscales semble quasi inévitable, à moins d'envisager une remise en cause profonde du système français de protection sociale : si la France se singularise par un niveau de dépenses publiques parmi les plus élevés d'Europe – et du monde –, ses dépenses publiques hors protection sociale sont, au contraire, parmi les plus basses des pays ayant un niveau de développement comparable (Timbeau, 2012), et ont déjà subi, depuis plus d'une décennie, une compression telle – qu'il s'agisse de la police, de la justice, de la défense, de l'éducation – qu'une rigueur plus drastique en menacerait gravement le fonctionnement, sauf à concevoir un désengagement du secteur public au profit du secteur privé dans certaines de ces fonctions, ce que personne n'évoque ; quant à une éventuelle réduction des dépenses publiques de santé et de retraites – qui constituent les deux principaux postes de la dépense sociale –, elle ne ferait que transférer le fardeau financier sur les ménages, creusant ainsi les inégalités.

Les derniers mois de 2011 et les premiers de 2012 ont, d'ailleurs, déjà été émaillés de changements de législation fiscale, les impératifs politiques et la dégradation des perspectives de croissance, donc de redressement des finances publiques, incitant le gouvernement à revenir sur une bonne part des mesures-phares prises depuis 2007 en la matière : en juin 2011, le bouclier fiscal a été aboli tandis que l'Impôt de solidarité sur la fortune (ISF) était substan-

tiellement simplifié et allégé ; le taux réduit de TVA sur les dépenses hors alimentation a été porté de 5,5 % à 7 % en novembre (avec effet au 1^{er} avril 2012) ; un prélèvement exceptionnel de 3 % sur les hauts revenus a été institué à titre provisoire et les prélèvements sur les revenus du patrimoine ont été alourdis, tandis que plusieurs niches fiscales – dont le fameux « Scellier » sur le logement locatif – ont été abrogées ; enfin, en mars 2012, une augmentation du taux normal de TVA, de 19,6 % à 21,2 %, a été votée par le Parlement, avec effet à 1^{er} octobre 2012, en contrepartie d'une baisse des charges patronales ciblée sur les salaires compris entre 1,6 et 2,2 SMIC.

Hausse de la TVA contre hausse de l'impôt sur les hauts revenus : « antisociale » contre « antiéconomique », le débat sur la réforme fiscale procède à coup d'anathèmes. Quant à la fiscalité écologique, elle n'est guère mentionnée. Les systèmes fiscaux modernes sont pourtant constitués d'une multitude d'instruments : les différents « prélèvements obligatoires » – impôts, taxes, contributions, cotisations, etc. – forment un ensemble complexe (Le Cacheux, 2008), dont les frontières sont d'ailleurs mouvantes, comme le suggèrent les réflexions sur le financement de la protection sociale (Elbaum, 2012). Dans ces conditions, il n'est pas de bonne politique – et encore moins de bonne économie – de se cantonner à l'usage d'un seul instrument, quand les objectifs et les contraintes sont multiples.

1. Objectifs, contraintes et instruments de la fiscalité

Depuis ses lointaines origines jusqu'à nos jours, la fiscalité a toujours poursuivi des objectifs multiples, dont l'importance relative a varié dans le temps, comme le montrent notamment les débats animés qu'elle a suscités, en France, depuis l'avènement de la démocratie (Delalande, 2011). Dès les premières décennies du XX^e siècle, il a toutefois été admis par la plupart qu'une fiscalité moderne devait remplir trois grandes fonctions : le rendement, d'abord – procurer au secteur public des recettes d'un montant suffisant pour couvrir ses dépenses – ; la redistribution – grâce à la progressivité de l'impôt, frappant proportionnellement davantage les plus aisés – ; et la correction des signaux de prix de marché que la société juge inappropriés – qu'il s'agisse du prix des tabacs ou des

alcools, de ceux des sodas sucrés, des coûts des activités polluantes ou, au contraire, des dons aux œuvres caritatives. Certains libéraux continuent, il est vrai, de ne reconnaître pour légitime que la première de ces fonctions, et préconisent donc le recours à un impôt unique et proportionnel – une *flat tax* –; mais bien peu de pays s’y conforment et la plupart des pays développés mobilisent une gamme assez large d’instruments fiscaux dont l’importance relative varie dans le temps en fonction des priorités et des contraintes qu’imposent, notamment, les technologies, l’organisation économique et l’environnement international.

En France, dont la longue tradition d’interventionnisme public a nourri l’imagination fiscale, les instruments de prélèvement sont nombreux – trop sans doute¹ – et variés. La complexité du système fiscal et la grande technicité qu’elle impose risquent toutefois d’en faire perdre de vue les finalités essentielles.

1.1. Éléments de diagnostic sur le système fiscal français

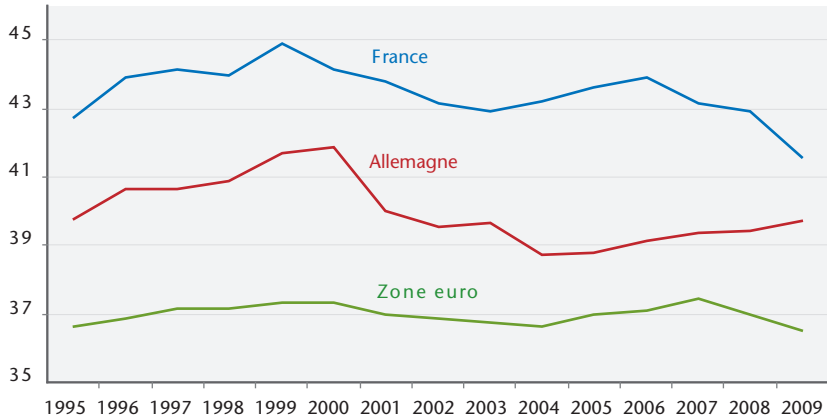
Les maux dont souffre le système fiscal français sont connus et, en dépit de différences d’appréciation, un certain consensus se dégage des nombreux diagnostics portés ces dernières années² : outre sa complexité, qui le rend peu lisible pour les contribuables, et son incessante variabilité qui nourrit la méfiance et nuit à la prévisibilité, particulièrement dans le contexte des choix d’investissement – des entreprises ou des ménages –, il apparaît comme une source d’importantes distorsions économiques et sa redistributivité est souvent jugée insuffisante.

Parce que le niveau de socialisation de certaines dépenses y est élevé et que la protection sociale y est entendue, la France affiche l’un des taux de prélèvements obligatoires les plus élevés de l’UE et du monde, bien qu’en baisse depuis plus d’une décennie, et de manière plus marquée pendant la Grande Récession de 2009 (graphiques 1a et b)³. Ce taux atteint 43,1 % en 2011 selon l’INSEE.

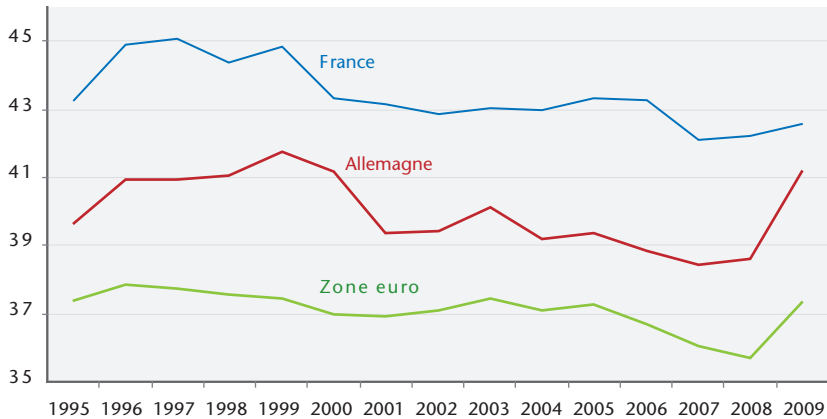
1. Selon le recensement d’Eurostat, le système fiscal français comporte une centaine d’instruments de prélèvement, contre environ une cinquantaine en Allemagne et dans la plupart des autres pays européens. Nombre de ces instruments fiscaux français sont toutefois anecdotiques et l’on gagnerait sans doute à en supprimer plusieurs.

2. Parmi les principales études, on peut, sans prétendre à l’exhaustivité, citer : Bourguignon (1998), Bourguignon et Bureau (1999), Saint-Etienne et Le Cacheux (2005), Conseil des prélèvements obligatoires (2011), Landais, Piketty et Saez (2011).

Graphique 1a. Taux de prélèvements obligatoires, 1995-2009



Graphique 1b. Taux de prélèvements obligatoires corrigé des fluctuations de l'activité, 1995-2009



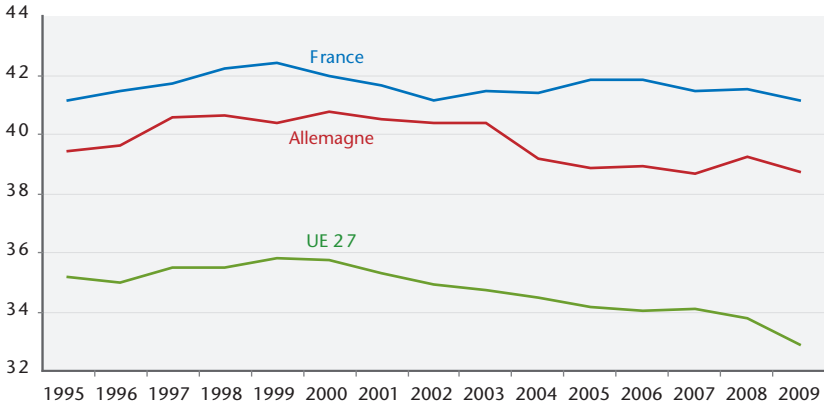
Source : Eurostat.

Toutefois, comme le montre l'exemple des pays scandinaves, une telle pression fiscale globale n'est, en soi, pas nécessairement un handicap, pourvu que la structure du prélèvement en répartisse la charge économique d'une manière qui nuise le moins possible à

3. Les comparaisons sont faites ici avec l'Allemagne et, pour le taux de prélèvements obligatoires, il est intéressant d'observer que le rapprochement récent est spectaculaire, surtout lorsque l'on corrige les données brutes des fluctuations de l'activité. Il est notoire que les pays scandinaves ont des taux de prélèvements obligatoires plus élevés encore que ceux de la France : 48,1 au Danemark, 46,9 en Suède, 43,1 en Finlande, en 2009.

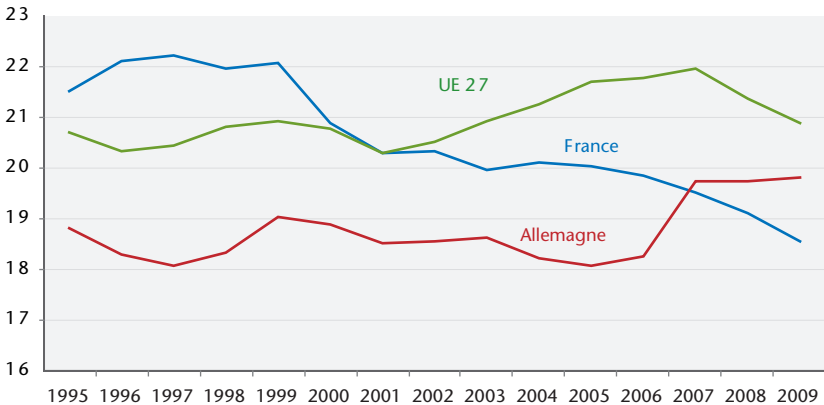
l'efficacité économique. Or la France se distingue également par une structure fiscale particulièrement déséquilibrée, notamment au regard des pratiques fiscales de nos principaux partenaires européens, en grevant plus lourdement qu'ailleurs les revenus du travail, et relativement moins les dépenses de consommation et, dans une moindre mesure, l'énergie (graphiques 2, 3, 4)⁴.

Graphique 2. Taux implicite d'imposition des revenus du travail, 1995-2009, en %



Source : Eurostat.

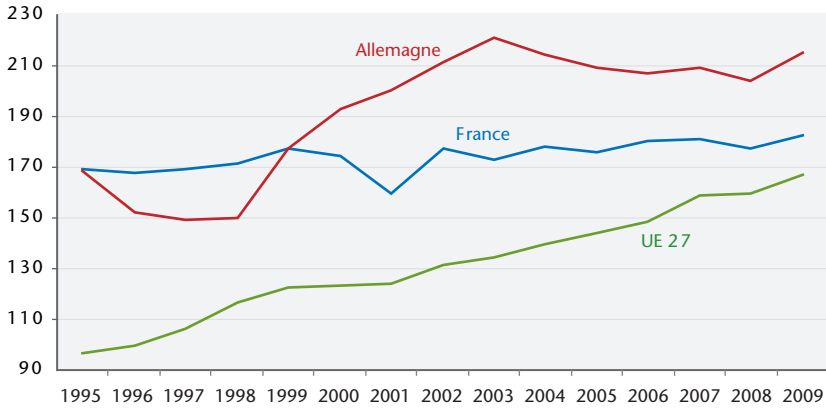
Graphique 3. Taux implicite d'imposition de la consommation, 1995-2009, en %



Source : Eurostat.

4. Les taux implicites d'imposition utilisés dans ces comparaisons sont calculés par Eurostat. Leur définition précise est donnée dans l'Annexe B d'Eurostat (2011). Les moyennes (UE27 ou zone euro, selon les cas) sont des moyennes arithmétiques non pondérées. Le taux implicite d'imposition du travail est un taux moyen apparent qui, dans cette définition, inclut les impôts directs sur les revenus d'activité.

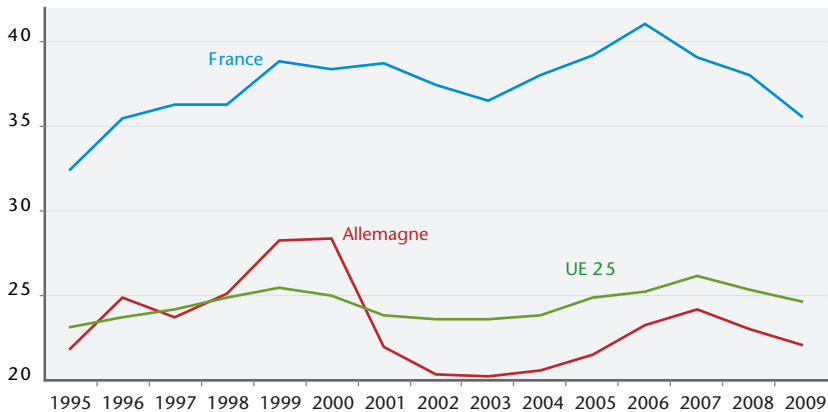
Graphique 4. Taux implicite d'imposition de l'énergie, 1995-2009, en %



Source : Eurostat.

En revanche, les prélèvements sur le capital et les revenus du capital sont relativement plus lourds que dans la plupart des pays voisins (graphique 5) et les prélèvements sur les bénéfices des sociétés ont un rendement proche de celui observé ailleurs dans l'UE (graphique 6)⁵.

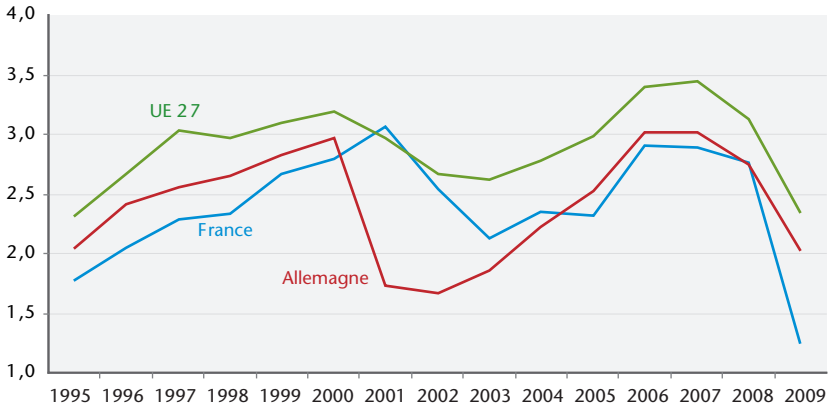
Graphique 5. Taux implicite d'imposition du capital et des revenus du capital, 1995-2009, en %



Source : Eurostat.

5. Ces évaluations globales sont compatibles avec des écarts importants sur certaines catégories de contribuables ou d'actifs.

Graphique 6. Recettes de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, 1995-2009, en % du PIB



Source : Eurostat.

Par ailleurs, même si leurs conclusions ne sont pas entièrement congruentes, de nombreuses analyses ont, ces dernières années, mis l'accent sur le caractère peu progressif, ou inégalement progressif, de la fiscalité française. Certains (Saint-Etienne et Le Cacheux, 2005, par exemple) ont souligné que la combinaison d'un seuil de non-imposition à l'impôt sur les revenus (IR) des personnes, impôt familialisé, et d'une imposition individuelle des revenus dès les premiers euros, au titre de la Contribution sociale généralisée (CSG) et de la Contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS), engendre des incohérences dans la répartition de la charge fiscale : bien que l'ensemble IR-CSG-CRDS puisse, en pratique, être considéré comme un dispositif unique de prélèvement direct sur les revenus des personnes, il est, de ce fait, purement proportionnel et individuel en bas de l'échelle des revenus, pour devenir partiellement familialisé et progressif au-delà du seuil de non-imposition. D'autres travaux ont, plus récemment, souligné l'absence de progressivité, voire la régressivité de cet ensemble pour les détenteurs de revenus élevés (Landais, Piketty et Saez, 2011 ; Bozio *et al.*, 2012).

À ces constats, dont certains éléments font l'objet de controverses⁶, il convient d'ajouter que l'imposition du capital et des

6. Voir notamment, dans ce numéro, la contribution de Sterdyniak (2012b) qui remet en cause les évaluations proposées par Landais, Piketty et Saez (2011).

revenus du capital des ménages, bien qu'en moyenne élevée, a été profondément remaniée à plusieurs reprises ces dernières années : la loi TEPA (Travail, emploi et pouvoir d'achat) de 2007 a notamment rendu plus protecteur le bouclier fiscal bénéficiant aux détenteurs de patrimoines élevés et a allégé les droits de succession et de donation ; en 2011, la suppression du bouclier fiscal donnait lieu à une refonte de l'Impôt de solidarité sur la fortune (ISF), sensiblement allégé, et la situation tendue des finances publiques incitait le gouvernement à alourdir, à l'automne 2011, divers prélèvements pesant sur les revenus élevés et ceux des placements financiers ; enfin les nombreux changements opérés sur les « niches fiscales » et leurs modalités de plafonnement concernent particulièrement les détenteurs de revenus élevés. Tous ces changements, dont les effets globaux se sont, pour l'essentiel, annulés⁷, ont néanmoins pour conséquence de modifier la répartition fine de la charge fiscale entre contribuables, notamment au sein des catégories les plus aisées.

Au-delà, l'évaluation de la progressivité du système fiscal doit, comme le soulignait Bourguignon (1998), considérer, non seulement l'ensemble des prélèvements, mais aussi les transferts sous conditions de ressources⁸, qui concourent indéniablement à la progressivité en bas de l'échelle des revenus (Sterdyniak, 2012), mais ne sont pas généralement régis par les mêmes règles que les prélèvements directs, notamment en ce qui concerne le traitement des familles, avec ou sans enfants (Allègre, 2012). Sans oublier, même si leur prise en compte est rendue délicate par la diversité des situations locales, les impôts directs locaux qui pèsent sur les ménages, notamment la Taxe d'habitation (TH), dont les conditions sont en partie liées au statut d'imposition à l'IR.

7. C'est ce que conclut la récente étude de Bozio *et al.* (2012) qui montre que les allègements fiscaux consentis aux contribuables aisés en début de quinquennat ont été intégralement compensés par les mesures prises en 2011. Il reste que pendant cinq années, les bénéficiaires des allègements de 2007 ont acquitté des prélèvements plus faibles.

8. Dans son plus récent *Portrait social*, l'INSEE (2011) montre que les dépenses publiques – notamment d'éducation et de santé –, réduisent aussi beaucoup les inégalités économiques entre grandes catégories des ménages en France. Prendre en compte ces dépenses implique toutefois de les imputer aux ménages qui en bénéficient et de leur attribuer une valeur monétaire, ce qui ne peut se faire qu'au prix d'hypothèses fortes, toujours discutables.

1.2. Trompeuses apparences : l'incidence fiscale, une question empirique

Évaluer les recettes ou la perte qu'engendrera une mesure nouvelle, tout comme évaluer son impact sur la progressivité d'un système fiscal est toutefois moins simple qu'il y paraît. L'analyse économique enseigne en effet qu'il est rare que le fardeau économique réel d'un prélèvement obligatoire soit intégralement supporté par celui qui, légalement, est tenu de l'acquitter : l'incidence du prélèvement diffère généralement de son impact apparent. La raison en est que le contribuable est souvent en mesure de modifier son comportement ou ses choix économiques en réponse à l'impôt, de manière à faire supporter à d'autres une part au moins du prélèvement. Ainsi le contribuable – surtout lorsqu'il s'agit d'une entreprise – a-t-il souvent la possibilité de modifier le prix de vente de son produit ou de son service en réponse à un changement de fiscalité – ou, au contraire, de ne pas le modifier, comme l'a illustré, en 2009, la quasi-absence de réponse des prix TTC affichés par les restaurateurs et cafetiers à la suite de l'abaissement, de 19,6 % à 5,5 %, du taux de TVA imposé aux ventes de ce secteur⁹.

Dans les économies ouvertes caractérisées par une forte mobilité des biens, des personnes – notamment les détenteurs de revenus et de patrimoines élevés –, des capitaux et des entreprises, les contraintes qui pèsent sur toute réforme fiscale incluent les possibles réactions des contribuables à des modifications des incitations fiscales les concernant. Autrement dit, la soutenabilité d'une réforme ne peut être appréciée de manière purement comptable ; elle doit tenir compte des réactions des contribuables aux changements d'incitations qu'ils subissent, donc des modifications des choix économiques dont l'ampleur est une question éminemment empirique. On distingue habituellement deux catégories de conséquences comportementales des modifications d'incitations fiscales : celles qui sont de nature discrète – du type « tout ou rien » – également désignées par la notion de « marge extensive », et celles qui concernent le degré d'intensité de la participation du contribuable auxquelles fait référence la notion de « marge intensive ». L'exil fiscal ou le choix de non-participation au marché du travail font

9. Pour des analyses empiriques de l'incidence des modifications de taux de TVA, voir Carbonnier (2010). Voir aussi le plus récent rapport du Conseil des prélèvements obligatoires (2011), qui analyse l'incidence des prélèvements directs.

partie de la première catégorie ; la modulation de l'offre de travail ou de la consommation d'un bien de la seconde. Toutes ces conséquences influenceront en retour sur les assiettes fiscales – c'est-à-dire les bases du prélèvement – et sur la croissance économique, conditionnant ainsi la soutenabilité des finances publiques.

1.3. La double contrainte de la soutenabilité

Quelles que soient les préférences en termes de redistribution, toute réforme fiscale est soumise à des contraintes, au premier rang desquelles figure celle de soutenabilité qui est toutefois le plus souvent comprise dans le sens le plus étroit de soutenabilité financière. En effet, dans le contexte tendu des finances publiques européennes, l'exercice est rendu plus ardu par la nécessité de respecter une contrainte de solvabilité de long terme, voire de rétablir, à une échéance plus ou moins rapprochée, l'équilibre des comptes publics, ce qui contraint toute réforme à un rendement fiscal au moins égal – et en pratique supérieur, puisque les réductions de dépenses sont elles-mêmes très contraintes – à celui du système en vigueur.

La soutenabilité financière des comptes publics – c'est-à-dire la possibilité d'une stabilisation voire, à terme, d'une réduction du ratio d'endettement public – dépend non seulement de la capacité des autorités à maîtriser le « déficit primaire » – c'est-à-dire hors charges d'intérêt sur la dette publique –, mais aussi de « l'écart critique » – différence entre le taux d'intérêt apparent¹⁰ sur la dette existante et le taux de croissance économique. Dans les conditions actuelles de financement des dettes publiques, le taux d'intérêt est directement déterminé par les marchés financiers, donc par la perception qu'ont les investisseurs – influencés par les agences de notation – de la crédibilité de la politique budgétaire et fiscale annoncée. Quant aux taux de croissance économique futurs, ils dépendent, dans une mesure plus large que ne le supposent la plupart des analystes des programmes électoraux¹¹, de

10. Le taux apparent est le taux moyen payé par les autorités publiques sur leur dette financière ; il est donc le reflet de tous les taux passés, et ne reflète qu'avec une certaine inertie les variations des taux de marché, dans la mesure où les Etats ne refinancent chaque année qu'une part de leur dette publique.

11. Notons en effet que tous les chiffrages des programmes électoraux, notamment concernant les propositions de modifications de la fiscalité, reposent sur une hypothèse de croissance économique exogène, généralement la même pour toutes les propositions, comme si elles n'avaient aucune incidence sur le fonctionnement de l'économie.

l'incidence de cette même politique sur les choix économiques des différents agents.

La soutenabilité des finances publiques est donc conditionnée par la soutenabilité de la croissance économique. Conformément à ce que soulignent de nombreuses analyses, cela implique donc de ne pas restreindre les dépenses publiques, d'investissement, d'éducation ou de promotion de la recherche, qui stimulent la croissance potentielle, et de mettre en œuvre une fiscalité compatible avec le maintien d'une croissance économique aussi soutenue que possible. Mais surtout, que la fiscalité soit utilisée pour promouvoir une croissance soutenable, au sens désormais classique du terme¹², c'est-à-dire respectant la contrainte de préservation des intérêts des générations futures dans les trois grandes dimensions : soutenabilité économique, sociale et environnementale. Une telle croissance suppose une réorientation profonde des modes de vie et de production.

1.4. Affectation des instruments

Comment concilier tous ces impératifs, résultant de la multiplicité des objectifs et des contraintes, la distinction entre l'une et l'autre de ces deux catégories n'étant d'ailleurs pas toujours parfaitement claire ? Il est, en tout cas, impossible de les satisfaire simultanément en ne mobilisant qu'un seul volet de la fiscalité : ainsi, en restreignant le choix des instruments fiscaux de la redistribution aux seuls prélèvements directs sur les revenus des ménages, les analyses en termes de « fiscalité optimale », dans la tradition de Mirrlees (1971), réduisent-elles le champ à un arbitrage entre efficacité et équité ; on ne peut alors que conclure que l'ouverture économique et financière, en promouvant la concurrence fiscale entre États, contraint les possibilités de redistribution (Saint-Etienne et Le Cacheux, 2005)¹³. Mais rien, dans ces analyses, ne permet de garantir que la croissance économique que l'on cherche à ménager sera riche en emplois ou qu'elle sera soutenable.

12. Pour une définition plus précise et des analyses détaillées des implications de la soutenabilité de la croissance, voir notamment le Rapport de la Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi (2009).

13. Notons, à ce propos, que les débats actuels sur la fiscalité des hauts revenus, des exilés fiscaux et des patrimoines semblent faire l'hypothèse que ces contraintes engendrées par la mobilité internationale des assiettes imposables ne sont pas si fortes qu'on le dit, ou qu'elles peuvent être contournées par des changements de règles d'imposition.

Au contraire, la diversité des instruments fiscaux élargit les possibilités de poursuivre simultanément plusieurs objectifs, tout en respectant des contraintes multiples. C'est alors vers l'analyse de l'affectation des instruments des politiques économiques qu'il convient de se tourner. Fondée sur les apports de Tinbergen (1952), qui souligne la nécessité de disposer d'autant d'instruments que d'objectifs poursuivis, et de Mundell (1960), qui énonce un principe simple d'affectation des instruments aux objectifs, selon leur efficacité relative, cette démarche suggère qu'une réforme fiscale dont les objectifs sont divers et les contraintes multiples, notamment en termes de soutenabilité, doit impérativement mobiliser plusieurs leviers fiscaux, et tenter de les combiner en respectant un principe d'affectation : utiliser chacun des instruments de prélèvement en fonction de son efficacité relative, tout en s'efforçant de compenser ses conséquences potentiellement négatives sur les autres objectifs ou le respect de telle ou telle contrainte par un recours à un autre instrument, ayant des caractéristiques et une incidence différentes.

2. Le triptyque fiscal : soutenabilité, rendement/compétitivité, équité

Quelles que soient les préférences en termes d'équité, donc de redistribution, le principe d'affectation suggère qu'en présence de contraintes multiples, dont les principales se résument dans la nécessité de dépasser les effets de court terme et d'assurer la soutenabilité économique et financière, la mobilisation de plusieurs instruments fiscaux sera préférable à toute réforme ne concernant qu'un seul instrument, ou un seul volet de la fiscalité. Les trois grands volets de la réforme visent donc à concilier ces impératifs : l'instauration d'une fiscalité écologique, et notamment d'un prélèvement carbone significatif, pour orienter la croissance économique vers un sentier soutenable, c'est-à-dire notamment à faible intensité carbone et riche en emplois ; l'alourdissement du prélèvement sur la consommation, pour procurer à l'État des recettes fiscales, permettre un allègement ultérieur des prélèvements sur le travail et améliorer ainsi la compétitivité des producteurs installés sur le territoire national ; enfin un reprofilage des prélèvements directs sur les revenus et les patrimoines des ménages, mais aussi de l'ensemble des allocations sous conditions

de ressources pour compenser les effets négatifs en termes de redistribution des deux premiers volets et rendre l'ensemble du système fiscal-social plus cohérent et progressif.

2.1. TCA : Taxer le carbone et les ressources naturelles épuisables

La première exigence de la soutenabilité de la croissance économique est liée à la dimension environnementale : les signes de sa dégradation rapide dans différentes dimensions – sans doute en grande partie inter-agissantes – tels que le changement climatique, l'effondrement de la biodiversité, les menaces sur les océans, etc., plaident en faveur d'une action immédiate et résolue, afin d'accélérer la transition vers un mode de développement plus respectueux des contraintes naturelles et plus riche en emplois. Or la fiscalité écologique permet, seule, d'inciter les agents économiques, ménages et entreprises, à s'engager dans la voie des modifications nécessaires des modes de vie, de consommation et de production qui permettront d'assurer la soutenabilité de la croissance économique, actuellement trop dépendante de l'usage d'énergies fossiles et trop intensément utilisatrice de ressources naturelles.

La fiscalité corrige le signal de prix sur lequel producteurs et consommateurs fondent leurs décisions économiques ; elle est donc seule en mesure de réorienter durablement la croissance économique sur un sentier soutenable, notamment en matière d'émissions de gaz à effet de serre (GES). En particulier, et au-delà de la suppression des subventions existantes aux énergies fossiles que préconisent, notamment, les grandes institutions internationales (IEA-OPEC-OCDE-World Bank, 2010)¹⁴, il est nécessaire de taxer les émissions de GES quelle qu'en soit la provenance, afin d'éviter les distorsions et les choix défavorables à l'environnement et à l'emploi qu'encourage la situation actuelle de bas coût du carbone (voir Laurent et Le Cacheux, 2012, pour une description plus précise de ce volet de la réforme fiscale).

14. L'étude citée évalue à plus de 200 milliards de dollars annuels le total des subventions publiques versées dans le monde à la consommation de carburants fossiles. Pour la France seule, une évaluation récente faite par les services de Bercy parvient au chiffre de 5,8 milliards d'euros.

2.2. TVA : procurer des recettes et promouvoir la compétitivité en taxant la consommation

Les taxes générales sur la consommation présentent le grand avantage d'être des instruments de prélèvement simples et à rendement élevé, assis sur une base peu ou pas délocalisable. Parmi elles, la TVA se distingue en outre en ce qu'elle favorise la compétitivité des producteurs nationaux, en frappant les importations et exonérant les exportations¹⁵. Or en 2011, après une longue période de décroissance du taux implicite d'imposition de la consommation, la fiscalité sur la consommation, et singulièrement la TVA, fournissait, en France, une part des recettes publiques bien moindre (environ 25 %) que celle observée dans la plupart des autres pays européens (environ 34 % pour l'UE 27). Deux modifications successives – la hausse, en décembre 2011, de 5,5 % à 7 % du taux réduit applicable à certains secteurs, puis le vote, en février 2012, d'une hausse de 19,6 % à 21,2 % du taux normal – ont partiellement remédié à ces défauts, sans qu'un vrai débat soit engagé sur le classement des produits soumis à des taux désormais au nombre de 4 : 2,1 %, 5,5 %, 7 % et 21,2 %.

Un alourdissement ultérieur des prélèvements sur la consommation – qui pourrait prendre la forme d'une réduction drastique du périmètre des produits taxés aux taux réduits¹⁶ et/ou d'une hausse plus importante du taux normal – est certes susceptible d'avoir un effet négatif sur le pouvoir d'achat. Mais s'il est accompagné d'un allègement des prélèvements pesant sur le travail, cet effet négatif devrait être limité, tandis que les effets bénéfiques sur l'emploi, même s'ils ne sont pas massifs (Heyer et Plane, 2012), ne peuvent être que bienvenus dans le contexte actuel de chômage élevé.

L'alourdissement de la fiscalité écologique et de la fiscalité assise sur la consommation permettrait d'alléger les charges pesant sur le travail¹⁷, engendrant ainsi ce que l'on désigne, dans la littérature sur les taxes écologiques, un « double dividende » : un effet favo-

15. Voir Le Cacheux (2012) pour une argumentation plus détaillée en faveur de la « TVA sociale ».

16. Rappelons que la TVA réduite est un instrument de redistribution peu efficace car non ciblé : en montant, il profite autant aux ménages aisés qu'aux ménages les plus démunis, même si les effets d'allègement en pourcentage de leur revenu sont plus importants sur ces derniers. Soulignons que dans plusieurs pays européens dont les traditions redistributives sont avérées, le taux normal de TVA est élevé et, dans le cas du Danemark, c'est un taux unique à 25% qui est prélevé sur toutes les dépenses de consommation, à l'exception de la presse.

rable sur le premier objectif visé – réduction des émissions de gaz à effet de serre, dans la perspective de la lutte contre le changement climatique et réduction des importations de ressources naturelles, notamment fossiles – et un effet bénéfique sur l’emploi et la masse salariale, grâce à l’adoption de technologies plus intensives en main-d’œuvre.

2.3. Reprofiler les prélèvements directs et les allocations sous conditions de ressources

Parce que la redistributivité du système actuel de prélèvements directs sur les revenus des personnes apparaît insuffisante, notamment en haut et en bas de l’échelle des revenus, et parce que les alourdissements proposés de la fiscalité écologique et de la fiscalité pesant sur la consommation auront des conséquences négatives sur le pouvoir d’achat, notamment des ménages à revenus bas ou moyens, du moins à court terme, il est nécessaire d’inclure dans la réforme fiscale un important volet de reprofilage de l’ensemble des prélèvements directs – Impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP), Contribution sociale généralisée (CSG) et Contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS), et Taxe d’habitation (TH)¹⁸ –, des crédits d’impôts – notamment les principales « niches fiscales » et la Prime pour l’emploi (PPE) – et des principales allocations sous conditions de ressources – Revenu de solidarité active (RSA), Allocation de rentrée scolaire (ARS), Allocation logement, notamment.

Ce troisième volet de la réforme doit viser la mise en cohérence d’un ensemble aujourd’hui caractérisé par une grande hétérogénéité, dans le traitement des familles notamment (Allègre, 2012) et, globalement, par une faible redistributivité en bas et en haut de l’échelle des revenus. La refonte des barèmes doit, en outre,

17. C’est, évidemment, le dispositif qui prévaut dans le cas de la « TVA sociale ». Mais les allègements de charges décidés récemment sont ciblés sur les salaires compris entre 1,6 et 2,2 SMIC (Heyer et Plane, 2012), ce qui amoindrit l’efficacité du dispositif en termes d’emploi. Il est vrai que les charges patronales sur les bas salaires sont déjà très faibles : ne subsistent plus que les cotisations finançant les prestations contributives (retraites et chômage). Mais on pourrait imaginer, au prix, certes, d’une modification institutionnelle dans ces domaines, de s’attaquer à la baisse de ces charges sur les bas salaires (Elbaum, 2012).

18. Principal impôt local, la TH est aujourd’hui un prélèvement important pour de nombreux ménages. Ses conditions de plafonnement ou d’exonération étant liées à l’imposition nationale des revenus des personnes, il apparaît souhaitable de le mettre en cohérence avec les prélèvements directs nationaux et de l’inclure dans le champ de la réforme.

permettre de compenser, pour les ménages ayant des revenus moyens et faibles, les effets des hausses de la fiscalité écologique et de la TVA sur leur pouvoir d'achat¹⁹. Ainsi, au lieu d'organiser une compensation spécifique et généralisée, à l'instar de celle qui avait été prévue dans le projet de taxe carbone voté en France en 2009 – et finalement rejeté par le Conseil constitutionnel –, la réforme globale doit y affecter une partie des recettes nouvelles pour viser une compensation partielle²⁰, mais en cohérence avec l'ensemble des prélèvements directs et prestations sous conditions de ressources, le reste étant affecté à la baisse des charges sur les salaires, notamment bas et moyens, afin de favoriser l'emploi.

Dans ce nouveau système de prélèvement sur les revenus des personnes, comportant un volet d'allocations conçues comme un « impôt négatif », deux grands choix devront être débattus : d'une part celui de l'individualisation ou de la préservation du caractère familialisé du prélèvement direct, choix crucial qui dépend de la vision de l'individu et de la famille dans la société (Allègre, 2012 ; Landais, Piketty et Saez, 2011 ; Sterdyniak, 2012a) ; d'autre part le traitement des revenus et plus-values du capital, bénéficiant actuellement de régimes distincts, mais pas nécessairement plus favorables (Sterdyniak, 2012), du moins si l'on ne considère pas les possibilités d'évasion fiscale et les « niches ».

Une réforme de l'imposition des revenus et plus-values sur le capital des ménages ne peut toutefois être conduite indépendamment de celle de l'imposition des patrimoines et de leurs transmissions (donations et successions). Dans ce domaine, revenir à la situation qui prévalait avant les réformes de 2007 et 2011 n'est sans doute pas la meilleure solution, car les dispositifs préexistants

19. Notons que la récente création d'une taxe carbone en Australie (novembre 2011) a été accompagnée d'un relèvement du seuil d'imposition des revenus des personnes qui a compensé les pertes de pouvoir d'achat des ménages modestes et facilité l'acceptabilité politique de la réforme. Mais, sans entrer dans les détails techniques, on peut également envisager une compensation ciblée par distribution de « bons » ou de « vouchers », mais également couplée à la refonte de l'allocation logement. Il conviendrait, en tout cas, d'inclure dans la réforme une réflexion et une refonte des « tarifs sociaux » de l'électricité et de l'eau, et sans doute des transports publics.

20. Il convient d'accompagner une telle réforme de politiques de soutien à l'isolation thermique des logements, à la production et à l'usage des énergies renouvelables et aux transports publics, ainsi que de politiques cohérentes de logement et d'urbanisme, afin de favoriser, à terme, la baisse de ces postes de dépenses dans le budget des ménages, notamment les plus modestes.

ne manquaient pas de défauts. Instaurer des prélèvements à taux faible et à assiette large sur le patrimoine et sa transmission paraît être une option plus juste et plus conforme aux contraintes qu'impose la mobilité internationale des personnes.

Quant à l'imposition des bénéfices des entreprises, elle devra faire l'objet d'une réforme qui pourrait être inspirée par des principes similaires, mais si possible en concertation avec nos principaux partenaires européens, au premier rang desquels l'Allemagne (Cour des comptes, 2011).

3. Conclusion

La théorie de la politique économique enseigne un principe simple : face à des contraintes et des objectifs multiples, l'utilisation de plusieurs instruments est toujours préférable à celle d'un seul. Dans le champ de la fiscalité, ce précepte incite à concevoir une réforme qui permette de concilier les grands impératifs de justice économique et de soutenabilité, pas uniquement au sens de retour plus ou moins rapide à l'équilibre des comptes publics, mais surtout au sens de la soutenabilité à long terme d'une croissance riche en emplois. En ne tenant aucun compte des effets économiques des réformes, les évaluations comptables des propositions en présence occultent cette dimension essentielle de toute réforme. Or il est possible, en combinant une augmentation sensible des prélèvements sur les ressources naturelles, les émissions polluantes et la consommation avec un reprofilage des prélèvements directs sur les revenus et les patrimoines des ménages et des principales allocations sous conditions de ressources, d'atteindre les objectifs de justice que l'on se donne tout en respectant les impératifs de la soutenabilité financière et de la soutenabilité économique et environnementale.

Références bibliographiques

- Allègre G., 2012, « Faut-il défendre le quotient familial ? », *Débats et politiques*, Revue de l'OFCE, n° 122, avril.
- Bourguignon F., 1998, *Fiscalité et redistribution*, Rapport du CAE, n° 11, La Documentation française.

- Bourguignon F., et D. Bureau, 1999, *L'architecture des prélèvements en France : état des lieux et voies de réforme*, Rapport du CAE n° 17, La Documentation française.
- Bozio A., R. Dauvergne, B. Fabre, J. Goupille et O. Meslin, 2012, *Fiscalité et redistribution en France 1997-2002*, Rapport IPP, <http://www.ipp.eu/wp-content/uploads/2011/11/fiscalite-redistribution-rapport-IPP-mars2012.pdf>.
- Carbonnier C., 2010, « Per unit and ad valorem consumption taxes, estimation of the difference of shifting on prices of alcoholic beverages in France, 1993-1997 », *Document de travail THEMA*, http://www.congres.afse.fr/docs2011/852330excisevat_draft.pdf
- Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi, 2009, *Rapport sur la mesure des performances économiques et du progrès social*, http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_francais.pdf.
- Conseil des prélèvements obligatoires, 2011, *Prélèvements obligatoires sur les ménages. Progressivité et effets redistributifs*, http://www.ccomptes.fr/fr/CPO/documents/divers/Rapport_conseil_prelevements_obligatoires_prelevements_obligatoires_sur_les_menages_11052011.pdf.
- Cour des comptes, 2011, *Les prélèvements fiscaux et sociaux en France et en Allemagne*, mars, http://www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/RPT/Rapport_prelevements_fiscaux_sociaux_France_Alemagne_04032011.pdf.
- Delalande N., 2011, *Les batailles de l'impôt. Consentement et résistances de 1789 à nos jours*, L'univers historique, Seuil.
- Elbaum M., 2012, « Financement de la protection sociale. Quelles perspectives au-delà des 'solutions miracles' ? », *Débats et politiques*, *Revue de l'OFCE*, n° 122, avril.
- Eurostat, 2011, *Tendances des recettes fiscales des pays de l'Union européenne*.
- IEA-OPEC-OECD-World Bank, 2010, *Analysis of the scope of energy subsidies and suggestions for the G20 initiative*, <http://www.oecd.org/dataoecd/55/5/45575666.pdf>.
- INSEE, 2011, *Portrait social de la France*, <http://www.insee.fr/fr/publications-et-services/sommaire.asp?codesage=FPORSOC11>.
- Landais C., T. Piketty et E. Saez, 2011, *Pour une révolution fiscale*, La République des idées, Seuil.
- Laurent É., et J. Le Cacheux, 2012, « Carbone sans frontières. Quelles solutions fiscales face aux émissions importées ? », *Débats et politiques*, *Revue de l'OFCE*, n° 122, avril.
- Le Cacheux J., 2008, *Les Français et l'impôt*, Débat public, Odile Jacob et La Documentation française.

- Le Cacheux J., 2012, « TVA 'sociale', antisociale ? », *Blog de l'OFCE*, 6 janvier, <http://www.ofce.sciences-po.fr/blog/?p=959#more-959>.
- Mirrlees J., 1971, « An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation », *Review of Economic Studies*, avril.
- Mundell R., 1960, « The monetary dynamics of international adjustment under fixed and flexible exchange rates », *Quarterly Journal of Economics*, vol.84, n° 2.
- Timbeau X., 2012, « Les dépenses publiques en France : en fait-on trop ? », *Blog de l'OFCE*, 21 mars, <http://www.ofce.sciences-po.fr/blog/?p=1542#more-1542>.
- Tinbergen 1952, *On the theory of economic policy*, Amsterdam, North-Holland.
- Saint-Etienne C., et J. Le Cacheux, 2005, *Croissance équitable et concurrence fiscale*, Rapport du CAE n° 56, La Documentation française.
- Sterdyniak H., 2012a, « Pour défendre le quotient familial », *Blog de l'OFCE*, 11 janvier, <http://www.ofce.sciences-po.fr/blog/?p=1043#more-1043>.
- Sterdyniak H., 2012b, « Lecture critique de l'ouvrage *Pour une révolution fiscale*. Trois désaccords et certaines convergences », *Débats et politiques*, *Revue de l'OFCE*, n° 122, avril.
- Sterdyniak H., 2012c, « De l'imposition des revenus et du capital des ménages », *Blog de l'OFCE*, 12 mars, <http://www.ofce.sciences-po.fr/blog/?p=1494#more-1494>