



Mettre enfin la fiscalité au service de la croissance

**Institut Montaigne et
Institut de l'entreprise**

© Institut de l'entreprise et Institut Montaigne, 2013
Tous droits de reproduction, de traduction, d'adaptation et d'exécution
réservés pour tous les pays

Directeurs de la publication :
Frédéric Monlouis-Félicité, délégué général de l'Institut de l'entreprise
Laurent Bigorgne, directeur de l'Institut Montaigne

Mettre enfin la fiscalité au service de la croissance

Sommaire

Présentation	7
Résumé des chapitres	13
Synthèse des propositions	17
Partie I. Impôt sur le revenu et CSG.....	21
Partie II. Fiscalité de l'épargne	37

© Institut de l'entreprise et Institut Montaigne, 2013
Tous droits de reproduction, de traduction, d'adaptation et d'exécution
réservés pour tous les pays

Directeurs de la publication :
Laurent Bigorgne, directeur de l'Institut Montaigne
Frédéric Monlouis-Félicité, délégué général de l'Institut de l'entreprise

Sommaire

Partie III.	Fiscalité des entrepreneurs	63
Partie IV.	Fiscalité et financement de la protection sociale	85
Partie V.	Fiscalité locale.....	105
Partie VI.	Fiscalité environnementale et compétitivité.....	131

Présentation

La France a connu au cours des trois dernières années un choc fiscal de grande ampleur. En pourcentage du PIB, le taux de prélèvements obligatoires, qui s'élevait à 42,8 % en 2008, est ainsi passé de 42,5 % en 2010 à 45 % en 2012, et devrait s'établir à 46,3 % en 2013. Au total, entre 2011 et 2013, l'impact des hausses d'impôts pour les ménages et les entreprises devrait s'établir à plus de 70 Md€¹. Dépassant la Suède, l'Hexagone n'est désormais plus devancé en ce domaine que par le Danemark parmi les pays de l'OCDE.

Cette forte hausse des prélèvements obligatoires soulève trois types de questions, qu'il est indispensable selon nous de voir incluses dans les débats du PLF 2014 :

1) La capacité à utiliser le levier des prélèvements obligatoires pour réduire le déficit, dans un contexte de redressement budgétaire

Le refus d'agir sur la dépense autrement qu'à la marge a conduit les deux derniers gouvernements à privilégier l'outil fiscal. Ainsi, d'après la Cour des comptes, la contribution des dépenses à l'effort d'ajustement structurel aura été nulle en 2012, et seulement de 20 % en 2013. Il est pourtant démontré qu'à partir d'un certain niveau de dépenses publiques, le levier de l'impôt est

¹ Cette hausse se répartit de la manière suivante : 21,4 Md€ en 2011, 20,1 Md€ en 2012, 30,3 Md€ en 2013 (Source : Rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution annexé au PLF 2013, annexe 4).

moins efficace que les économies budgétaires pour réduire le déficit – ne serait-ce que parce qu'à partir d'un certain niveau, le rendement de l'impôt devient décroissant. La révision à la baisse, en juin dernier, des prévisions de recettes budgétaires pour 2013 par rapport à la loi de finances votée par le Parlement traduit ainsi le fait que le niveau de prélèvement a aujourd'hui atteint en France un niveau manifestement excessif. À cet égard, la perspective d'une « pause fiscale » promise par le Président de la République et permise par le retour – fragile – de la croissance s'avère toutefois ambiguë tant elle est aussi susceptible de signifier un nouveau recul sur le front de la réduction des dépenses.

Le débat fiscal qui s'ouvre à l'automne 2013 s'inscrit en effet dans un contexte particulier :

- d'un point de vue conjoncturel, la volte-face des grandes institutions économiques internationales (OCDE, FMI) quant à la promotion des économies budgétaires peut surprendre, au regard de la timidité des mesures jusqu'ici mises en œuvre en France dans ce domaine (même l'effort structurel de 2014, censé reposer à 70 %² sur des économies en dépenses et présenté par le gouvernement comme exceptionnel, parce qu'il verrait pour la première fois les dépenses de l'État, hors dette et pension, diminuer en valeur, ne porte somme toute que sur 0,5 % du total des dépenses de l'État, hors dette et pensions³). Cette volte-face étonne d'autant plus au regard de la vigueur de la croissance retrouvée au Royaume-Uni, dont le programme d'ajustement sur les dépenses était autrement plus radical. À ce titre, le débat français sur les vertus ou les maux supposés des politiques d'austérité gagnerait à distinguer plus clairement l'austérité fiscale – qui fait du secteur privé le principal contributeur au redressement des finances publiques – de la rigueur budgétaire, qui fait peser celui-ci pour l'essentiel sur le secteur public ;
- d'un point de vue politique, le débat est miné par la fausse alternative présentée aux ménages : ces derniers n'auraient le choix qu'entre plus d'impôts ou moins de services publics. Jamais il n'est précisé que cette alternative éclate dès lors qu'on considère que la structure des dépenses importe autant que son niveau, et que l'idée d'un service dégradé ne

² Objectif annoncé en juillet ramené à 80 % en septembre.

³ Soit 1,5 Md€ sur 279 Md€.

prévaut que dès lors qu'on affecte des moyens en baisse à une structure de dépenses inchangée. D'où la nécessité de mettre en place les réformes structurelles auxquelles se sont viscéralement opposés tous les gouvernements depuis 30 ans. Avec un taux de prélèvements obligatoires de 46,3 %, une « pause fiscale » sans cesse ajournée, n'est en effet pas suffisante ; il convient d'engager un programme d'économies dès aujourd'hui, non seulement pour contribuer à la réduction des déficits, mais pour permettre à terme de voir notre taux de prélèvements obligatoires converger de nouveau avec celui de nos principaux partenaires européens.

2) La conciliation des mesures de redressement budgétaire avec l'objectif parallèle de redressement de la compétitivité des entreprises, affiché par le gouvernement

L'année 2012 a été l'occasion d'une prise de conscience générale des fragilités structurelles du tissu économique français. En particulier, le taux élevé de taxation des entreprises, ainsi que la structure des prélèvements qui pèsent sur ces dernières, constitue un facteur explicatif important, bien que non exclusif, de la faiblesse du taux de marge des entreprises françaises, tandis que le niveau élevé du taux de chômage structurel s'explique en grande partie par le poids plus significatif qu'ailleurs des cotisations sociales.

Si le gouvernement a cherché à agir sur ces deux domaines en mettant en place le CICE, les modalités de ce dernier dispositif ne sont pas exemptes de défauts, tandis que le flou qui entoure son mode de financement est susceptible de remettre en cause sa pérennité. De plus, en faisant le choix d'un crédit d'impôt plutôt que d'une baisse des cotisations sociales, le gouvernement a décidé de disjoindre la question du coût du travail de celle du mode de financement de la protection sociale. La nécessité d'une remise à plat de ce dernier reste entière, comme l'a d'ailleurs reconnu le gouvernement à l'occasion de sa concertation avec les partenaires sociaux sur les retraites. Au-delà, l'impact du CICE sur les entreprises reste plus que compensé par le « choc fiscal » subi par ces dernières dans le cadre du PLF 2013. En comparaison de nos principaux partenaires, c'est bien l'ensemble des facteurs de production – et non le seul travail – qui se singularisent par leur niveau de taxation, grevant ainsi l'investissement, la croissance et l'emploi.

Les actions à conduire pour y remédier sont donc nombreuses. Avec la tenue des « Assises de l'entrepreneuriat », le gouvernement a semblé y donner un début de réponse. En tout état de cause, une telle situation implique d'épargner le tissu productif d'éventuelles hausses de prélèvements à venir⁴. Pour cela, il convient de résister à un piège, celui du débat sur l'imposition respective des ménages et des entreprises. L'idée d'une répartition équilibrée entre entreprises et ménages relève en effet du non sens, et constitue un frein aux réformes nécessaires. En effet, les ménages et les entreprises ne sont pas des contribuables « alternatifs », et poser un principe d'équilibre de prélèvement entre ces deux catégories ne repose sur rien : d'ailleurs, quand il est appliqué, ce principe ne l'est jamais en « statique » (sur le niveau de prélèvement), mais seulement en « dynamique » (sur la variation exprimée en milliards d'euros). *In fine*, les seuls contribuables sont les ménages, tout prélèvement sur l'entreprise étant répercuté sur ses salariés, ses clients ou ses actionnaires.

3) L'équité du système fiscal, à l'aune des efforts actuellement exigés des contribuables

Compte tenu de la situation des finances publiques et de la volonté affichée par le gouvernement de préserver le secteur productif des efforts supplémentaires à fournir, les prélèvements obligatoires sur les ménages devraient se maintenir durablement à un niveau élevé, alors que ces derniers pourraient dans le même temps subir les conséquences d'une baisse des prestations sociales. Or, la faible lisibilité du système fiscal, due au caractère foisonnant des prélèvements pesant sur les ménages et des dépenses fiscales qui y sont associées, ainsi que l'opacité du système de redistribution ravivent dans ce contexte le débat sur l'équité fiscale.

Sous la pression médiatique, et l'inspiration du programme du candidat socialiste qui avait pour ambition en 2012 de « réhabiliter l'impôt », en particulier sur les catégories considérées comme privilégiées (ménages riches ou « aisés », grandes entreprises), ce débat s'est focalisé jusqu'à présent sur l'équité verticale, c'est-à-dire sur la progressivité du prélèvement en fonction du revenu. Cette focalisation s'est exercée au détriment de l'équité horizontale,

⁴ Y compris des hausses déguisées dans la mesure où cette « pause » fiscale se traduirait par la pérennisation ou la compensation d'impôts conçus initialement comme temporaires (IFA, qui devait être supprimé en 2014, compensé par un impôt minimal sur l'EBE).

c'est-à-dire du principe « à revenu égal, impôt égal », comme l'ont illustré récemment les deux réformes successives du quotient familial.

La volonté réaffirmée par le gouvernement d'agir sur les dépenses fiscales – improprement appelées « niches »⁵ – en les considérant de manière indistincte, au-delà d'être contraire à l'instauration d'une « pause fiscale »⁶ – risque à cet égard de porter un coup supplémentaire à l'équité horizontale.

Pour ne prendre que le cas de l'impôt sur le revenu, il semble en effet admis comme un dogme absolu que toute augmentation d'assiette vaut mieux qu'une augmentation de taux (sauf pour les plus riches) – parce que cette dernière serait contraire à l'équité. Ce raisonnement conduit pourtant à des situations contraires au principe même de juste appréciation de la capacité contributive, dès lors que les modalités mêmes de calcul de l'impôt sont assimilées à une forme de privilège.

Au-delà, le débat sur l'équité fiscale reste incomplet, voire biaisé dès lors qu'il omet de mettre en regard la destination des prestations et leur mission de rééquilibrage social avec la source de leur financement.

Partant de ces trois enjeux, le présent rapport s'est attaché à passer en revue les principaux prélèvements français et les questions qui s'y attachent aujourd'hui.

Au-delà des propositions spécifiques à chacune des thématiques choisies, les auteurs insistent sur trois recommandations transversales :

- réaffirmer la nécessité, à court terme, d'une stabilité du niveau global des prélèvements obligatoires dans le PLF 2014, assortie d'une trajectoire de réduction des prélèvements à moyen terme pour les ramener au niveau de la moyenne européenne ;

5 Cette appellation de « niches » pour désigner les dépenses fiscales pourrait en effet laisser accroire qu'elles sont par nature néfastes, alors qu'elles ont été souvent décidées à des fins d'incitation économique ou d'équité sociale. Elle traduit une conception de la dépense fiscale comme seule perte budgétaire, et non comme outil d'action économique, dont il faudrait apprécier l'efficacité avant de la modifier ou supprimer.

6 Rappelons que la suppression d'une dépense fiscale augmente le niveau des prélèvements obligatoires et ne constitue pas une économie budgétaire – même si dans les faits, certaines dépenses fiscales peuvent être assimilées économiquement à des subventions budgétaires.

- promouvoir une modification de la structure des prélèvements actuels afin de diminuer la part de ceux qui pèsent sur les facteurs de production ;
- réinscrire le débat sur la progressivité des prélèvements dans un débat plus large sur l'efficacité du système de redistribution français (dans lequel le poids des prestations joue aujourd'hui un rôle majeur) à l'aune du poids qu'il fait peser sur la croissance.

Résumés des chapitres

IMPÔT SUR LE REVENU ET CSG

L'impôt sur le revenu (IR), concentré sur les hauts revenus, et la CSG, impôt à fort rendement, méritent tous deux d'être repensés, mais pour des raisons différentes. C'est pourquoi les projets de leur fusion ne poursuivent pas nécessairement les mêmes objectifs : s'agit-il de créer un grand impôt sur le revenu, progressif et exempt de niches fiscales ou, au contraire, d'appliquer certaines caractéristiques de l'IR à la CSG (progressivité, « familialisation », niches) ? Outre la complexité de la mise en œuvre d'une telle fusion, ses conséquences pour les finances publiques nous semblent mal mesurées. En revanche, d'autres réformes sont possibles, qui sont détaillées dans les pages suivantes.

FISCALITÉ DE L'ÉPARGNE

Aucun grand pays industrialisé au monde, ni aucun pays émergent, n'impose désormais les revenus du capital davantage que la France, hormis le taux d'imposition des dividendes en vigueur au Japon. Ceci s'explique par une fiscalité de l'épargne historiquement complexe et son accentuation par la loi de finances 2013. Cette fiscalité poursuit par ailleurs des objectifs contradictoires, toutes les catégories d'épargne bénéficiant d'un avantage fiscal, tandis que l'épargne des Français reste orientée vers des supports sans risque comme l'immobilier et la dette, au détriment de besoins collectifs de

long terme. Il s'agit donc aujourd'hui de favoriser les supports d'épargne orientés vers le financement des secteurs et emplois bénéficiant à la croissance et à la collectivité.

FISCALITÉ DES ENTREPRENEURS

Malgré la révolte des « pigeons » suite au PLF 2013, le régime instauré par celui-ci reste très imparfait. Ainsi, si on a fait retour au système de taxation forfaitaire pour les personnes bénéficiant du régime des entrepreneurs, les conditions pour bénéficier du régime des entrepreneurs sont nombreuses et contraignantes. Par ailleurs, l'ISF constitue également un signal négatif adressé aux entrepreneurs et aux investisseurs alors que sa contribution aux recettes budgétaires et à la redistribution est très ténue. Simplifier la fiscalité de l'entrepreneur reste donc une tâche essentielle.

FISCALITÉ ET FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE

D'avantage encore que son mode de financement, c'est le niveau de notre protection sociale, qui conditionne le poids des prélèvements qui y sont affectés, qui pose aujourd'hui problème. La fiscalisation progressive des ressources de la protection sociale, débutée depuis les années 1980, n'a que modérément réduit le poids des prélèvements assis sur les revenus d'activité. Ce poids – qui place la France aux premiers rangs de l'Union européenne – met en péril la compétitivité de l'économie française.

Cette situation a conduit à envisager divers scénarii de basculement d'une partie des cotisations sociales sur une assiette alternative. L'analyse montre toutefois que la recherche d'une assiette « miracle » pour financer les dépenses sociales est vaine, tant que la dérive de ces dernières ne sera pas jugulée.

FISCALITÉ LOCALE

Indépendamment des conséquences des transferts de compétences, les collectivités territoriales se sont engagées depuis plusieurs décennies dans un accroissement constant de leurs dépenses. Ce chapitre revient en premier lieu

sur les avancées de la dernière réforme de la fiscalité locale, tout en en soulignant les défauts.

Beaucoup reste à faire et il ne faudrait pas attendre des ajustements de recettes qu'ils viennent régler des questions relatives au niveau des dépenses. Dans ce contexte, la première question, fondamentale, devrait être celle de la nécessaire clarification des compétences des collectivités. Au-delà, le constat de la divergence entre le dynamisme de la dépense sociale et celui des ressources des départements ne peut rester sans réponse, et doit conduire à inverser la logique qui voulait jusqu'à présent que les secondes s'ajustent aux premières.

FISCALITÉ ENVIRONNEMENTALE ET COMPÉTITIVITÉ

De même que la fiscalité environnementale ne saurait se résumer à l'identification d'un « mal » environnemental servant d'assiette à un surcroît de fiscalité, le combat pour la compétitivité n'est pas davantage réductible aux seuls rééquilibrages macroéconomiques. La fiscalité environnementale ne vise pas le rendement, mais l'établissement d'une série d'incitations poursuivant des objectifs fixés en matière de modes de production et de consommation en accord avec la prise en considération de la rareté et de la fragilité des ressources naturelles. La réflexion sur la compétitivité ne se borne pas à recenser les déséquilibres dans les tableaux de financement des différents agents, mais appelle elle aussi à une vision stratégique, à moyen ou long terme, des actions incitatives à mettre en place pour guider la France sur un sentier de développement durable sur une échelle de temps longue.

Ce chapitre ne se veut un traitement exhaustif d'aucun des deux domaines. Il insiste sur la nécessité d'imbriquer les deux préoccupations, environnementale et compétitive, et précise les caractéristiques que doit adopter la fiscalité environnementale pour parvenir à cet objectif.

Synthèse des propositions

IMPÔT SUR LE REVENU ET CSG

Proposition 1 : Aligner le taux de CSG sur les pensions de retraite et le taux de CSG applicable aux revenus d'activité.

Proposition 2 : Mieux distinguer les modalités traditionnelles de calcul de l'impôt sur le revenu qui ne sont pas des « niches fiscales ».

Proposition 3 : Éviter une imposition contre-productive sur les hauts revenus.

FISCALITÉ DE L'ÉPARGNE

Proposition 4 : Rétablir le principe d'une fiscalité spécifique sur les revenus du capital.

Proposition 5 : Constituer et favoriser la commercialisation de produits d'épargne longue pour les ménages.

Proposition 6 : Créer un support d'épargne pour financer les PME.

Proposition 7 : Renforcer l'épargne salariale.

Proposition 8 : Réduire corrélativement les avantages relatifs des autres supports d'épargne.

FISCALITÉ DES ENTREPRENEURS

Proposition 9 : Sanctuariser les régimes favorables à l'entrepreneuriat.

Proposition 10 : Rétablir une fiscalité simple et attractive des plus-values.

Proposition 11 : Limiter les effets anti-économiques de l'ISF.

FISCALITÉ ET FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE

Proposition 12 : Instaurer une révision du périmètre de la protection sociale comme préalable à toute réforme de la structure de financement de la sécurité sociale.

Proposition 13 : Au-delà d'un niveau de solidarité à définir, transférer une partie des prestations vers la sphère privée, en renvoyant au libre choix des intéressés leurs arbitrages entre revenus directs et différés, consommation et épargne.

FISCALITÉ LOCALE

Proposition 14 : Taxe d'habitation : s'atteler à une révision des valeurs locatives (à rendement constant).

Proposition 15 : Revenir sur la clause générale de compétence des collectivités locales et interdire les financements croisés entre collectivités, afin d'instaurer un système fiscal plus transparent et plus responsable.

Proposition 16 : Pour parer à la pression exercée par les dépenses sociales des départements, privilégier l'action sur la dépense en modulant ces dernières localement plutôt que recourir au

levier des recettes par l'augmentation des taux ou l'instauration de nouveaux prélèvements

FISCALITÉ ENVIRONNEMENTALE ET COMPÉTITIVITÉ

Proposition 17 : Envisager conjointement les préoccupations environnementales et compétitives, en évitant de décomposer les politiques publiques en deux « séquences cloisonnées », l'une portant sur la compétitivité, l'autre sur les (dés)incitations à visée environnementale.

Proposition 18 : Instaurer une contribution « climat énergie » assortie d'un calendrier crédible pour la montée en puissance de son taux et confier la détermination de ce dernier à une commission indépendante.

Proposition 19 : Proscrire toute exemption catégorielle ou sectorielle quant à l'assiette de ce prélèvement, en leur privilégiant des mesures d'aides positives sur des consommations identifiées comme durables sur le plan de la compétitivité nationale et de l'environnement. Ces mesures pourront prendre la forme de crédits d'impôt, financés par la restitution d'une partie des recettes liées à l'augmentation de la fiscalité environnementale.

Proposition 21 : Forfaitiser, ou cibler les situations individuelles les plus critiques, et prévoir un durcissement progressif de ces règles de compensation. Autrement dit, le degré de compensation des effets de la contribution carbone devra diminuer à un rythme supérieur à celui de l'augmentation du taux de la contribution.

Partie I. Impôt sur le revenu et CSG

Résumé

Contrairement à une idée reçue, c'est désormais la contribution sociale généralisée (CSG) qui constitue le principal impôt en France avec un produit de 87 Md€ en 2011, loin devant l'impôt sur le revenu (IRPP) est de seulement 51 Md€. Quelques rappels sur ces deux impôts.

L'impôt sur le revenu est fortement concentré sur les hauts revenus puisque les 2 % de foyers fiscaux les plus aisés ont acquitté en 2011 39 % du produit de l'impôt. Ce phénomène a été accentué par le cycle de hausse qui, depuis 2011, s'est concentré sur les hauts revenus (imposition au barème des revenus du capital ; création d'une tranche supplémentaire à 45 % notamment). La CSG, créée en 1991 a, quant à elle, permis d'élargir l'assiette du financement de la protection sociale et évité de le faire supporter aux seuls revenus d'activité. Aujourd'hui, la CSG compte de multiples taux en fonction des revenus imposables, ce qui a accru sa complexité. Elle reste néanmoins un impôt à fort rendement.

Les projets de fusion de l'IR et de la CSG ne poursuivent pas nécessairement les mêmes objectifs : s'agit-il de créer un grand impôt sur le revenu, progressif et exempt de niches fiscales ou, au contraire, d'appliquer certaines caractéristiques de l'IR à la CSG (progressivité, « familialisation », niches) ? Outre la complexité de la mise en œuvre d'une telle fusion, ses conséquences

pour les finances publiques nous semblent mal mesurées. En revanche, d'autres réformes sont possibles.

Proposition 1 : Aligner le taux de CSG sur les pensions de retraite et le taux de CSG applicable aux revenus d'activité.

Le taux réduit de CSG dont bénéficient les pensions de retraite (6,6 % contre 7,5 %) n'est plus justifié, d'autant plus que les retraités bénéficient déjà d'un abattement de 10 % sur leurs pensions au titre de l'IR. Afin de limiter l'impact d'une telle mesure sur les retraités les plus modestes, cet alignement pourrait être accompagné d'une revalorisation équivalente du minimum vieillesse.

Proposition 2 : Mieux distinguer les modalités traditionnelles de calcul de l'impôt sur le revenu qui ne sont pas des « niches fiscales ».

Le principe selon lequel l'imposition par foyer fiscal (quotient conjugal et familial) n'est pas une « niche » fiscale mais bien un principe fondateur de l'impôt sur revenu français devrait notamment être réaffirmé.

Proposition 3 : Éviter une imposition contre-productive sur les hauts revenus.

Les hausses d'impôt décidées depuis 2011 ont principalement porté sur les ménages les plus favorisés. Dans ce contexte, les propositions visant à rendre la CSG progressive doivent être écartées, alors que 2 % des foyers fiscaux acquittent déjà 39 % du produit de l'impôt sur le revenu.

1. L'IMPOSITION DES REVENUS EN FRANCE : UN SYSTÈME COMPLEXE

1.1. L'imposition des revenus

Le système d'imposition sur les revenus est fractionné entre l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) et la contribution sociale généralisée (CSG) ainsi que la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS), toutes deux en hausse constante depuis vingt ans. Contrairement à une idée reçue, le principal impôt sur le revenu en France est aujourd'hui la CSG dont le produit était de 87 Md€ en 2011 contre seulement 51 Md€ s'agissant de l'impôt sur le revenu et 6 Md€ pour la CRDS (chiffres hors cotisations sociales).

1.2. L'impôt sur le revenu des personnes physiques : une concentration qui s'accroît sur les revenus élevés

Après avoir longtemps diminué, le poids de l'IR dans les ressources publiques s'est brusquement accru.

La part de l'IR dans les prélèvements obligatoires est en déclin sur le long terme. En 1990, il représentait 6 % du PIB contre 3,4 % en 2000 et 2,6 % en 2010. Cette perte de poids de l'impôt sur le revenu est désormais enrayée, et le produit de l'impôt sur le revenu devrait connaître une augmentation très soutenue entre 2011 et 2013, qui s'explique par les nombreuses mesures d'augmentation de l'impôt et de limitation des dépenses fiscales.

Ainsi, la croissance du produit de l'impôt sur le revenu devrait être de 41 % en deux ans, passant de 51,5 Md€ en 2011 à 72,6 Md€ en 2013⁷, soit une hausse particulièrement importante. Une partie de cette hausse doit cependant être relativisée, car sont désormais soumis au barème de l'IRPP les revenus du capital qui auparavant relevaient d'autres dispositifs d'imposition.

⁷ Source : projet de loi de finances pour 2013.

La progressivité de l'IR est réelle

L'impôt sur le revenu constitue le principal élément de redistribution du système de prélèvements obligatoires. La progressivité de l'IR est réelle : en 2011 la France comptait 36,4 millions de foyers fiscaux dont seuls 19,4 millions ont reçu un avis d'imposition (soit 53 % des contribuables).

Outre le fait qu'un peu moins de la moitié des foyers fiscaux est imposée au titre de l'impôt sur le revenu, ce dernier est fortement concentré sur les plus hauts revenus. Ainsi, les 2 % de foyers fiscaux les plus aisés (dont le revenu fiscal de référence est supérieur à 100 000 euros) ont-ils perçu 13 % du total des revenus pris en compte au titre de l'IR et acquitté 39 % du produit de l'impôt en 2011.

Le fait que 2 % des foyers fiscaux représentent 39 % du montant de l'impôt sur le revenu témoigne du caractère progressif et redistributif de cet impôt, même si dans les années passées cette progressivité a connu deux limites :

- sur le moyen terme, elle était en diminution notamment en raison des mesures de réduction d'assiette qui réduisent la base imposable ;
- pour les très hauts revenus, l'IR tendait à être dégressif en raison de l'optimisation fiscale, rendue possible par les nombreuses dépenses fiscales liées à cet impôt.

Alors qu'il représente une part minoritaire des prélèvements obligatoires et de l'imposition des revenus, l'IR français est en outre un impôt mal accepté. Il est de plus en plus concentré en haut de l'échelle des revenus ce qui peut poser des problèmes en termes d'attractivité du territoire (risque de départ de travailleurs à haut potentiel fiscal).

Jusqu'en 2012, l'IR a connu de nombreuses réformes allant dans le sens d'une baisse de l'imposition.

La baisse des taux

Elle est engagée depuis 1999 avec l'épisode de la « cagnotte »⁸, et a pris la forme d'une baisse des taux des premières tranches. Mais c'est surtout depuis 2002 que le mouvement a pris de l'ampleur (rappel : promesse du Président Chirac de baisser l'IR d'un tiers). En 2002, une baisse générale des taux de 5 % a été décidée, pour un coût de 2,5 Md€, poursuivie en 2003 par une baisse assez symbolique de 1 % pour un coût de 0,6 Md€. Enfin, le gouvernement a procédé en 2004 à une baisse de 3 %, représentant un coût de 1,7 Md€. La baisse a pris fin en 2005 compte tenu du contexte budgétaire.

La refonte du barème

La refonte du barème a constitué une des mesures phares de la loi de finances pour 2006. Le barème est passé de sept à cinq tranches et les taux ont été abaissés grâce à l'intégration dans le barème de l'abattement de 20 % sur les revenus imposables. Les nouveaux taux d'imposition ont été fixés à 5,5 %, 14 %, 30 % et 40 % au plus haut (41 % depuis 2011). Couplée à l'augmentation de la prime pour l'emploi et à l'instauration d'un bouclier fiscal (cf infra), l'importance de cette réforme a été indéniable et son coût total s'est élevé à 3,5 Md€ par an.

L'instauration du « bouclier fiscal » et sa suppression

A partir du 1^{er} janvier 2007, les impôts directs payés par un contribuable ne pouvaient excéder 60 % de ses revenus. À ce titre, chaque redevable pouvait exercer un droit à restitution de la fraction des impositions excédant ce seuil. Les impôts retenus pour le calcul du droit à restitution étaient l'impôt sur le revenu, l'impôt de solidarité sur la fortune ainsi que la taxe d'habitation et la taxe foncière sur l'habitation principale. En revanche, les prélèvements sociaux (CSG, CRDS...) n'entraient pas dans le champ du dispositif.

La loi TEPA a ensuite apporté les modifications suivantes :

- le montant maximal des impositions directes dues par chaque contribuable a été ramené de 60 % à 50 % des revenus ;

⁸ Alors que se profilait au cours de l'exécution du budget de 1999 voté en déficit de 36 Md€ (2,7 % du PIB) un possible surcroît de recettes (4,6 Md€), celui-ci a été qualifié par le Président de la République de « cagnotte » que le gouvernement chercherait à cacher. Le gouvernement a alors consenti dès lors à des baisses d'impôts de 3,5 Md€.

- les impositions acquittées par le contribuable au titre des prélèvements sociaux ont été incluses dans la liste de celles qui sont soumises au plafonnement des impositions en fonction des revenus.

Le coût annuel de ce dispositif était assez faible, estimé à environ 700 M€ pour 19 000 bénéficiaires en 2009.

Les fameux « chèques » versés à des personnes fortunées et qui ont choqué l'opinion ne pouvaient par définition bénéficier qu'à des personnes acquittant déjà 50 % de leurs revenus sous forme d'impôt. La suppression de cette mesure a eu pour contrepartie un relèvement du seuil d'imposition à l'ISF de 800 000 à 1,3 M€. Cependant, la suppression du bouclier fiscal pose à nouveau la question de l'attractivité de la France et surtout confirme l'instabilité de la norme fiscale dans notre pays.

Les récentes réformes ont durci l'imposition des revenus et remettent en question les modalités traditionnelles de calcul de cet impôt.

Depuis 2011, l'impôt sur le revenu est entré dans un cycle de hausse qui se concentre sur les contribuables les plus aisés. Le tableau ci-dessous en retrace les principales mesures :

Principales mesures concernant l'impôt sur le revenu depuis 2011

Mesure	Impact estimé en Md€
LFI 2013	
Imposition au barème des revenus du capital	2
Imposition au barème des plus-values mobilières	1
Création d'une tranche d'impôt à 45 %	0,3
Baisse du plafond du quotient familial de 2 336 € à 2 000 €	0,5
Plafonnement à 10 000 € de la majorité des crédits et réduction d'impôt sur le revenu	Non chiffré
Revalorisation de la décote	- 0,3
LFR 2 2012	
Fiscalisation des heures supplémentaires et complémentaires	0,5
LFR 4 2011	
Désindexation du barème de l'IR en 2012 et 2013	3,4

Mesure	Impact estimé en Md€
Augmentation du PFL à 21 % sur les dividendes et à 24 % sur les intérêts	0,6
LFI 2012	
Instauration d'une contribution exceptionnelle sur les très hauts revenus	0,6
Réduction de 15 % d'un ensemble de crédits et réductions d'impôt sur le revenu	0,5
LFR 2 2011	
Modification de l'abattement dérogatoire pour durée de détention sur les plus-values immobilières	1,2
LFR 1 2011	
Suppression du bouclier fiscal	0,4
Exit tax : impact sur l'IR	0,2
LFI 2011	
Révision des modalités de déclaration (mariage, divorce, PACS)	0,5
Réduction de 10 % d'un ensemble de crédits et réductions d'impôt sur le revenu	0,4

Source : rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution, annexé au projet de loi de finances pour 2013.

On peut remarquer que l'IR reste caractérisé par de nombreuses réductions d'impôt, qui obèrent son rendement théorique d'environ 33 Md€ en 2011, soit près de la moitié du total des niches, tous prélèvements fiscaux confondus. Dans son rapport de juin 2011 sur l'évaluation des dépenses fiscales et sociales, l'Inspection générale des finances a relevé que l'IR concentrait à lui seul 53 dépenses fiscales d'un montant supérieur à 100 millions d'euros. Selon ce rapport, 16 dépenses fiscales sont inefficaces, et ce pour un montant de 9,8 Md€. Certaines de ces « niches » très coûteuses et jugées inefficaces sont pourtant inchangées depuis 2011, comme l'abattement de 10 % sur le montant des pensions de retraite (coût de 2,7 Md€) ou l'exonération des prestations familiales d'impôt sur le revenu (1,6 Md€).

A contrario, la remise en cause de certaines modalités de calcul de l'impôt est plus préoccupante. C'est le cas avec les deux réformes successives du quotient

familial, qui n'avait jamais été jusque là considéré comme une dépense fiscale mais comme une modalité de calcul de l'impôt, visant à assurer une redistribution horizontale entre les familles avec et sans enfant ayant des niveaux de revenus équivalents.

La loi de finances initiale a déjà réduit le plafond du quotient familial en limitant l'avantage maximal à 2 000 euros contre 2 336 euros auparavant. Le gouvernement a annoncé au printemps 2013 une nouvelle réduction à 1 500 euros de ce plafond pour résorber le déficit de la branche famille. Ces deux baisses cumulées représentent une diminution de l'avantage maximal de l'ordre de 36 %, soit une hausse d'imposition tout à fait significative demandée aux ménages avec enfants.

1.3. La CSG : le principal impôt sur le revenu

L'instauration de la CSG par la loi de finances pour 1991 a constitué le premier pas vers une transformation en profondeur du mode de financement de la protection sociale. Elle correspond à l'introduction, parallèlement au système des cotisations, d'un prélèvement de type fiscal.

La création de la CSG a permis un élargissement du financement de la protection sociale

Les années 1980 ont été marquées par un moindre dynamisme de l'assiette salariale tandis que les revenus du capital et les revenus de remplacement (hausse des pensions) augmentaient plus rapidement. Pour éviter de faire supporter aux seuls revenus d'activité le poids du financement de la protection sociale, il est apparu nécessaire d'élargir l'assiette des prélèvements sociaux. Par ailleurs, la Sécurité sociale prenait au fil du temps un caractère « solidaire » plus marqué au détriment de la logique assurantielle. Ces différentes raisons ont justifié le recours à un financement partiel de la sécurité sociale par un impôt universel sur l'ensemble des revenus.

La CSG, telle qu'elle a été définie dans la loi de finances du 20 décembre 1990, est donc un impôt (partiellement) non déductible de l'impôt sur le

revenu. Elle est due par les personnes physiques domiciliées en France et se compose à l'origine de trois contributions distinctes :

- une contribution sur les revenus d'activité et de remplacement ;
- une contribution sur les revenus du patrimoine soumis à l'impôt sur le revenu ;
- une contribution sur les revenus de placement soumis au prélèvement libératoire de l'impôt sur le revenu.

Initialement, la CSG avait un taux de 1,1 % et était affectée à la Caisse nationale d'assurance familiale (CNAF), venant ainsi se substituer aux cotisations sociales précédemment affectées à la branche famille. En effet, la fiscalisation partielle du financement de la protection sociale devait à l'origine être intégralement compensée par un allègement de cotisations. Toutefois, la CSG a perdu sa neutralité à partir du collectif budgétaire de 1993 : la hausse de CSG de 1,1 % à 2,4 % n'a pas été compensée par une baisse de cotisations, mais a été considérée comme une ressource nouvelle, affectée à la CNAF et au Fonds de solidarité vieillesse (FSV). Le processus de substitution sans augmentation totale des prélèvements a donc été interrompu.

La CSG actuelle

Une multiplication des taux

La réforme de l'assurance maladie en 2004 s'est traduite par une multiplication des taux utilisés en fonction des revenus imposables.

Type de revenu	Taux
Revenus d'activité	7,5 %
Revenus de remplacement (allocations chômages et indemnités journalières)	6,2 %
Revenus de remplacement (pensions de retraite)	6,6 %
Revenus du patrimoine et des placements	8,2 %
Produit des jeux	9,5 %

Cette complexité accrue engendre le risque pour la CSG, dès lors qu'elle représente des montants désormais substantiels, de susciter des demandes

de dispositifs dérogatoires sur son assiette. Ce risque serait particulièrement fort en cas de fusion avec l'IRPP.

Inversement, une harmonisation des taux pourrait être envisagée : **l'alignement du taux des pensions de retraite sur le taux de droit commun des revenus d'activité (7,5 %) rapporterait environ 1 Md€ en année pleine.**

Un fort rendement

Après un montant record 82,5 Md€ en 2010, le produit de la CSG s'est établi à un peu moins de 87 Md€ en 2011 et devait atteindre 90 Md€ en 2012, soit nettement plus que le produit de l'impôt sur le revenu. Si la part des revenus d'activité reste prépondérante dans les recettes de CSG, on observe que la croissance la plus forte vient de la CSG sur les revenus du capital et notamment sur les revenus de placement (+ 17,3 % entre 2010 et 2011).

CSG par assiette

Type de revenu	2010	2011		2012		2013	
	M€	M€	%	M€	%	M€	%
Contribution sociale généralisée	84 006	86 672	3,2	89 831	3,6	92 040	2,5
Sur les revenus d'activité	59 514	60 753	2,1	62 731	3,3	64 077	2,1
Sur les revenus de remplacement	15 101	15 566	3,1	16 233	4,3	18 949	4,4
Sur les majorations et pénalités	212	181	- 14,5	183	1,3	189	3,0
Sur les revenus du capital	8 779	9 822	11,9	10 328	5,2	10 460	1,3
Sur les revenus du patrimoine	3 783	3 940	4,7	4 159	5,6	4 240	2,2
Sur les revenus placement	5 016	5 882	17,3	6 168	4,9	6 210	0,7
Sur les jeux	400	350	- 12,6	356	1,9	385	2,6
<i>Reprise nettes des provisions et ANV</i>	- 927	- 283		- 124		- 152	
CSG nette	83 079	86 389	4,0	89 708	3,8	91 888	2,4

Source : direction de la Sécurité sociale.

La CSG est donc un impôt très rentable, une hausse d'un point de CSG équivaut à peu près à deux points d'augmentation de la TVA.

Un impôt affecté

À la différence de l'IR, la CSG est une ressource affectée au système de protection sociale. La branche maladie en est le principal bénéficiaire, avec 70 % des produits. La branche famille constitue le second affectataire, avec 1,1 point tandis que 0,85 point est affecté au Fonds de solidarité vieillesse et 0,1 point est affecté à la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie. Enfin, depuis 2009, 0,2 point est affecté à la CADES (Caisse d'amortissement de la dette sociale), en compensation d'une reprise de dettes par celle-ci.

Une progressivité partielle et indirecte

En dépit de son taux forfaitaire, la CSG comporte un élément de progressivité en raison de la non-déductibilité de la CSG du revenu soumis à l'IR. A la différence des cotisations sociales, déduites du revenu imposable, le contribuable paie de l'IR sur la CSG, ce qui a pour effet de constituer une « surtaxe progressive » sur la CSG, donnant un caractère partiellement progressif à celle-ci.

La CRDS

Créée en 1996, la contribution pour le remboursement de la dette sociale est un impôt de même type que la CSG, avec une assiette comparable⁹ sur toutes les catégories de revenus d'activité, de remplacement et du capital. La CRDS à un taux unique de 0,5 % et un rendement d'environ 6 Md€.

Il s'agit d'une ressource affectée à la Caisse d'amortissement de la dette sociale, qui doit en principe disparaître une fois la dette sociale intégralement remboursée.

⁹ Elle est en réalité un peu plus large, par exemple l'aide personnalisée au logement, les prestations familiales ou le RSA sont exonérés de CSG mais pas de CRDS.

2. LA FUSION DE L'IRPP ET DE LA CSG : DES OBJECTIFS FLOUS, DES CONSÉQUENCES MAL MESURÉES ET DES RISQUES IMPORTANTS

Les différents projets de fusion de l'IRPP et de la CSG ne poursuivent pas nécessairement les mêmes objectifs. Pour certains, il s'agit de créer un grand impôt sur le revenu, progressif et exempt de niches fiscales. D'autres envisagent plutôt d'appliquer certaines caractéristiques de l'IRPP à la CSG, comme le quotient familial.

2.1. Les grandes différences de l'IRPP et de la CSG

L'IR et la CSG constituent deux types d'imposition sur le revenu très différents : le premier est un impôt progressif, déclaratif, « familialisé » et comprenant de nombreuses exonérations et réductions, tandis que la CSG est un impôt forfaitaire, retenu à la source, individuel et touchant l'ensemble des revenus avec très peu d'exonérations. Le tableau ci-dessous présente les principales différences entre ces deux prélèvements obligatoires :

	CSG	IRPP
Champ	• revenus d'activité et de remplacement (ex. : salaires et pensions) • revenus du patrimoine • produits de placement (revenus de capitaux mobiliers) • produit des jeux	Impôt annuel sur le revenu global des particuliers
Assiette	Imposition sur un revenu brut sans réduction d'assiette	Imposition sur un revenu net, avec de nombreuses exonérations et réductions d'impôt
Taux	Taux proportionnel : niveau variable selon qu'il s'agit de revenus d'activité, de pensions, de revenus du patrimoine ou de produits des jeux	Taux progressif applicable par tranche de revenus

	CSG	IRPP
Déductibilité	CSG partiellement déductible de l'IR (pour une fraction variable selon la nature des revenus)	Impôt non déductible
Affectation	Ressource affectée à la protection sociale (branche maladie, branche famille, FSV, CNSA, CADES)	Impôt non affecté (budget général de l'État)
Recouvrement	Recouvrement en N à la source pour les revenus d'activité et de remplacement	Recouvrement en N+1

2.2. La fusion de ces deux impositions doit être écartée

Des objectifs flous

En elle-même, la fusion entre l'IR et la CSG n'est qu'un outil au service d'un objectif de politique fiscale. Or, la fusion peut répondre à des objectifs très différents :

- **« familialiser » la CSG** : cet objectif vise à faire de la CSG un instrument de redistribution horizontale, pour minorer la CSG des ménages avec enfants et majorer celle des ménages sans enfant. Cette proposition a par exemple été avancée dans un rapport du Conseil d'analyse économique en 2005¹⁰ ;
- **supprimer les niches fiscales de l'impôt sur le revenu**, par la fusion avec la CSG et la création un nouvel impôt sur le revenu progressif, individualisé, avec des taux moyens au lieu de taux marginaux et sans dépenses fiscales. Cette proposition a notamment été avancée dans l'ouvrage *Pour une révolution fiscale* de Thomas Piketty, Emmanuel Saez et Camille Landais en 2011 ;
- **introduire de la progressivité dans la CSG** : ce dernier objectif vise avant tout à transformer la CSG d'un impôt forfaitaire en impôt progressif, en appliquant différent taux en fonction des revenus.

¹⁰ Michel Godet et Evelyne Sullerot, *La famille, une affaire publique*, rapport du Conseil d'analyse économique, la Documentation française, 2005.

Tout projet de fusion doit donc clairement énoncer l'objectif qu'il vise, car il en résultera des transferts d'imposition importants entre ménages.

Des modalités complexes de mise en œuvre

Les modalités de mise en œuvre de la fusion entraîneraient de nombreuses difficultés dont les deux principales sont la détermination des modalités de recouvrement d'une part, et l'affectation du nouvel impôt, d'autres part.

La fusion entre les deux impôts générerait tout d'abord une certaine complexité, notamment s'il est choisi de le prélever à la source comme la CSG. Cela impliquerait que les employeurs disposent d'information sur les autres revenus de leurs salariés, ne serait-ce que la connaissance de leur taux moyen d'imposition.

L'affectation de cet impôt serait également un point délicat à régler : la CSG est aujourd'hui affectée au budget de la sécurité sociale et l'impôt sur le revenu au budget de l'État. Un nouvel impôt sur le revenu fusionné devrait en principe abonder le budget de l'État en application du principe d'universalité budgétaire, et celui-ci pourrait en rétrocéder une partie aux organismes de Sécurité sociale sous forme de subventions budgétaires. Toutefois, ce schéma poserait la question de la place et de la légitimité des partenaires sociaux à gérer un système social financé par l'impôt et dont les prestations sont de plus en plus universelles et non assurantielles, c'est-à-dire qu'elles bénéficient à tous les résidents français et non aux seuls salariés.

Des conséquences mal mesurées

La fusion de l'IR et de la CSG entraînerait nécessairement une forte redistribution verticale et/ou horizontale compte tenu de la nature très différente de ces deux prélèvements obligatoires. Or, ces effets pourraient être massifs compte tenu du poids de la CSG dont les recettes sont 1,5 fois supérieures à celles de l'IR.

Ainsi, un abattement à la base ou une réduction de plusieurs points CSG pour les ménages aux revenus modestes et moyens impliquerait un report massif d'imposition vers les catégories plus favorisées, qui ont déjà été lourdement mises à contribution par les hausses successives d'IR votées depuis 2011. On peut rappeler que la mise en place d'une tranche d'imposition à 45 % par part au-delà de 150 000 € ne doit rapporter « que » 320 millions d'euros, alors qu'une baisse de CSG sur les ménages plus modestes représenterait un transfert d'imposition de plusieurs milliards d'euros. Les risques d'exil fiscal ou de désincitation à l'investissement seraient fortement accrus par l'atteinte de taux d'imposition sans équivalent dans les pays développés.

Un risque considérable pour les finances publiques

Au total, les risques de la fusion ne doivent pas être occultés : en dépit d'une relative complexification depuis les années 2000, la CSG reste un bon impôt. Indolore pour les contribuables (même si elle pèse sur le coût du travail), elle bénéficie d'une assiette très large et de taux bas.

La fusion avec l'IRPP entraînerait probablement l'introduction d'au moins une partie des niches fiscales dans le calcul de la CSG ce qui pourrait *in fine* réduire le rendement global de l'imposition des revenus. En effet, la pression serait très forte pour maintenir certains dispositifs dérogatoires dans le cadre d'un nouvel impôt fusionné, par exemple pour les dons aux associations ou les exonérations liées à l'outre-mer.

Or, alors que le déficit public devrait rester supérieur à 4 % du PIB en 2013, notamment parce que les rentrées impôts sont inférieures aux prévisions, il serait dangereux de fragiliser davantage les recettes fiscales.

Si la fusion IR-CSG doit résolument être écartée, il n'en reste pas moins qu'un certain nombre d'aménagements à l'imposition sur le revenu peuvent être apportés. Nous formulons ci-après trois propositions qui concilient équité et efficacité de l'impôt.

3. PROPOSITIONS

Proposition 1 : Aligner le taux de CSG sur les pensions de retraite et le taux de CSG applicable aux revenus d'activité

Selon le Conseil d'orientation des retraites, le niveau de vie moyen des retraités est désormais équivalent à celui des actifs, notamment parce que leurs charges sont inférieures (dans de nombreux cas les retraités sont propriétaires de leur résidence principale qu'ils ont fini de rembourser et n'ont plus de charges de famille). Dès lors, le taux réduit de CSG dont bénéficient les pensions de retraite (6,6 % contre 7,5 %) n'est plus justifié, d'autant plus que les retraités bénéficient déjà d'un abattement de 10 % sur leurs pensions au titre de l'IR. Cet alignement des taux devrait rapporter de l'ordre d'1 Md€.

Afin de limiter l'impact d'une telle mesure sur les retraités les plus modestes, cet alignement pourrait être accompagné d'une revalorisation équivalente du minimum vieillesse.

Proposition 2 : Mieux distinguer les modalités traditionnelles de calcul de l'impôt sur le revenu qui ne sont pas des « niches fiscales »

Le principe selon lequel l'imposition par foyer fiscal (quotient conjugal et familial) n'est pas une « niche » fiscale mais bien un principe fondateur de l'impôt sur revenu français devrait être réaffirmé. La redistribution horizontale ainsi permise est au cœur de la politique familiale française. D'autres modalités de calcul de l'impôt sur le revenu devraient également être confortées et non considérées comme des dépenses fiscales à supprimer, comme par exemple la déduction des frais professionnels.

Proposition 3 : Éviter une imposition contre-productive sur les hauts revenus.

Les nombreuses hausses d'impôt décidées depuis 2011 ont principalement porté sur les ménages les plus favorisés, avec notamment l'augmentation de la fiscalité du capital et la création d'une nouvelle tranche à 45 %. Dans ce contexte, les propositions visant à rendre la CSG progressive doivent être écartées, alors que 2 % des foyers fiscaux acquittent déjà 39 % du produit de l'impôt sur le revenu. Un tel transfert impliquerait une augmentation massive de la pression fiscale sur un petit nombre de foyers fiscaux dont la capacité contributive n'est pas infinie.

Partie II. Fiscalité de l'épargne

Résumé

La fiscalité de l'épargne se caractérise par une redoutable complexité, qui n'est pas un phénomène nouveau, mais qui a été récemment accentué. Le principe général est celui d'une imposition des revenus de l'épargne et des plus-values qu'elle génère à l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP), après prélèvements sociaux. Mais de très nombreuses exceptions à ce principe coexistent, en fonction du produit d'épargne souscrit. La loi de finances pour 2013, qui a supprimé le prélèvement forfaitaire libératoire, a renforcé la complexité de la fiscalité de l'épargne : en effet, le taux d'imposition des revenus de l'épargne et des plus-values n'est plus connu *a priori* avec certitude, puisque selon la tranche d'IRPP à laquelle le foyer fiscal appartient, ses revenus d'épargne seront taxés à un taux différent.

Le niveau d'imposition résultant de cette réforme atteint désormais le taux maximal problématique de 58,2 % et même de 62 % pour les contribuables dont les revenus dépassent 500 000 € par an (ce chiffre ne prend pas en compte l'imposition à l'ISF de 1,5 %). Aucun grand pays industrialisé au monde, ni aucun émergent, n'impose désormais les revenus du capital davantage que la France, hormis le taux d'imposition des dividendes en vigueur au Japon. L'écart d'imposition avec les pays les plus proches (qui sont aussi les principaux concurrents à l'export de la France) est également frappant : il varie entre 10 et 20 points de pourcentage en défaveur de notre pays.

La fiscalité de l'épargne poursuit des objectifs contradictoires : le premier constat est que toutes les catégories d'épargne bénéficient d'un avantage fiscal, quels que soient leurs objectifs. Il en résulte des incitations contradictoires, dont il est difficile d'évaluer les effets. Le second constat est que d'une manière générale, l'épargne des Français est orientée vers des supports sans risque comme l'immobilier et la dette, au détriment de besoins collectifs de long terme : l'investissement en fonds propres, le financement des PME et le financement des besoins futurs des ménages (retraites, dépendance). Dans un contexte où les évolutions prudentielles (Bâle III et Solvabilité II) contraignent les acteurs institutionnels à se retirer des financements les plus risqués de l'économie, cette caractéristique de notre politique fiscale est particulièrement dommageable.

La fiscalité de l'épargne doit évoluer vers un principe de neutralité fiscale, qui implique de réduire les avantages relatifs des supports sans risque et de court terme, et d'accentuer les incitations bénéficiant aux supports d'épargne orientés vers le financement des secteurs et emplois bénéficiant à la croissance et à la collectivité (investissement en fonds propres dans le non coté, épargne longue, financement des besoins de long terme des ménages : retraites et dépendance). Cinq propositions sont ici formulées :

1. Rétablir le principe d'une fiscalité spécifique sur les revenus du capital.
2. Constituer et favoriser la commercialisation de produits d'épargne longue.
3. Créer un support d'épargne pour financer les PME.
4. Renforcer l'épargne salariale.
5. Réduire corrélativement les avantages relatifs des autres supports d'épargne.

1. LA FISCALITÉ DE L'ÉPARGNE ATTEINT DÉSORMAIS UN NIVEAU PROBLÉMATIQUE ET UNE INCERTITUDE MAXIMALE

La fiscalité de l'épargne se caractérise par une redoutable complexité, qui n'est pas un phénomène nouveau, mais qui a été récemment accentuée. Le principe général est celui d'une imposition des revenus de l'épargne et des plus-values qu'elle génère à l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP), après prélèvements sociaux. Mais de très nombreuses exceptions à ce principe coexistent, en fonction du produit d'épargne souscrit : soit une exonération totale d'impôts et de prélèvements sociaux pour l'épargne réglementée, soit une exonération d'impôt mais un assujettissement aux prélèvements sociaux (épargne salariale, CEL), soit une imposition au titre de l'IRPP au barème ou, jusqu'à la réforme intervenue en loi de finances initiale (LFI) pour 2013, sous la forme d'un prélèvement forfaitaire libératoire – dont le taux pouvait d'ailleurs varier d'un produit à l'autre (c'était notamment le cas entre intérêts et dividendes). Certains supports d'épargne bénéficient en outre d'un régime de taxation qui leur est propre (assurance vie, PEA) et entièrement dérogatoire, l'ensemble des produits étant par ailleurs soumis à des plafonds et des règles particulières.

La loi de finances pour 2013, qui a supprimé le prélèvement forfaitaire libératoire, a fait primer un impératif politique¹¹ sur une réflexion d'ensemble.

À titre liminaire, on peut souligner que taxer l'épargne constitue un non-sens économique, dans la mesure où l'épargne est un résidu de la consommation. L'épargne a donc déjà été taxée, soit au niveau de l'entreprise, soit au niveau des revenus perçus par des ménages. Ceci précisé, cette réforme a en outre brouillé un peu plus les incitations existantes, et a renforcé la complexité de la fiscalité de l'épargne : en effet, le taux d'imposition des revenus de l'épargne et des plus-values n'est plus connu *a priori* avec certitude, puisque selon la tranche d'IRPP à laquelle le foyer fiscal appartient, ses revenus d'épargne seront

¹¹ « Les revenus du capital seront imposés comme ceux du travail » (engagement n° 14 du programme de campagne du Président de la République). Pour être précis, les revenus de l'épargne ne sont en réalité pas totalement taxés comme les revenus du travail, puisqu'ils sont soumis à 15,5 % de prélèvements sociaux, là où les charges (patronales et salariales) sur les salaires représentent entre 60 % et 70 % du salaire net déclaré à l'IRPP.

taxés à un taux différent. De plus, le niveau d'imposition résultant de cette réforme atteint désormais le taux problématique de 58,2 % (15,5 % de prélèvements sociaux, auxquels s'ajoute la tranche marginale supérieure de l'IRPP à 45 %, 5,1 % de CSG étant déductibles. Ce chiffre ne prend pas en compte l'imposition à l'ISF de 1,5 %), 62 % si on ajoute la surtaxe Fillon (prélèvement de 4 % sur les revenus dépassant 500 000 €). On pourrait objecter qu'il s'agit d'un taux d'imposition maximal : en pratique ce seront les taux d'imposition les plus répandus, les revenus d'épargne étant largement perçus par des ménages appartenant aux tranches supérieures du barème de l'IRPP (voir annexe 1, Tableau 1 « Taux d'imposition des revenus d'épargne au 1^{er} janvier 2013 en fonction de la tranche marginale d'imposition à l'IRPP »).

Outre sa complexité, la fiscalité de l'épargne atteint désormais un niveau de taxation très élevé, très supérieur à celui en vigueur dans la plupart des pays européens (voir Tableau 2 : « La fiscalité de l'épargne au 1^{er} janvier 2013 »). L'écart d'imposition avec les pays les plus proches (qui sont aussi les principaux concurrents à l'export de la France) est également frappant : il varie entre 10 et 20 points de pourcentage en défaveur de notre pays. Dans les statistiques fiscales de l'OCDE, la France n'est plus dépassée que par le Danemark (la taxation des dividendes y atteint 42 %). Ceci est particulièrement problématique dans une économie ouverte où la croissance du PIB et donc le rendement de l'épargne sont faibles et où la fuite des capitaux ne peut pas être exclue. (voir Tableau 3 : « Taux marginaux d'imposition maximaux au 1^{er} janvier 2013 »).

2. UNE FISCALITÉ POURSUIVANT DES OBJECTIFS CONTRADICTOIRES, AU DÉTRIMENT DU FINANCEMENT DE LA CROISSANCE ET DES BESOINS DE LONG TERME DES MÉNAGES

L'architecture d'ensemble de la fiscalité de l'épargne est d'autant plus préoccupante que l'épargne joue une fonction macroéconomique essentielle : elle finance l'investissement d'une Nation. Une question fondamentale est donc de déterminer vers quels investissements la fiscalité oriente l'épargne

des Français. La situation est également problématique de ce point de vue : une partie des incitations fiscales en place orientent plutôt l'épargne des ménages vers des classes d'actifs favorisant peu la création de valeur, et satisfaisant lointainement leurs propres besoins.

Le premier constat est que toutes les catégories d'épargne bénéficient d'un avantage fiscal, quels que soient leurs objectifs. Si on se livre à une classification des différents avantages fiscaux, on constate que :

- l'épargne courte est encouragée fiscalement (livrets réglementés, CEL), de même que l'épargne plus longue (assurance vie, PEL, PEP, épargne salariale, PERP, PEA) ;
- l'épargne risquée l'est (PEA et comptes-titres, assurance vie en UC), tout autant que l'épargne sans risque (livrets réglementés et livrets ordinaires, assurance vie en euros, PEL et CEL) ;
- l'épargne liquide est avantagée fiscalement (assurance vie, livrets, compte-titre), tout comme l'épargne illiquide (PEA, PEL, PEP, épargne salariale, PERP).

Il en résulte des incitations contradictoires, dont il est très difficile d'évaluer les effets.

Le second constat est que d'une manière générale, l'épargne des Français est orientée vers des supports sans risque. Ce constat est documenté par de nombreux travaux¹². Un rapport de l'Assemblée nationale¹³ avait ainsi montré que si la majorité de l'épargne des Français bénéficiait d'un avantage fiscal, l'épargne risquée bénéficiait globalement de peu d'avantages fiscaux et était relativement découragée, tandis que la plupart des avantages fiscaux étaient concentrés sur de l'épargne sans aucun risque (environ deux tiers d'entre eux) :

¹² Pour un exemple théorique : Aubier, Cherbonnier et Turquety, *Influence de la fiscalité sur les comportements d'épargne* : DPAE 2005 (modélisation ne tenant pas compte des incitations à l'investissement immobilier).

¹³ Rapport Censi, *L'impact des mesures législatives portant sur les produits financiers* : Rapport d'information de l'Assemblée nationale, 2008.

Lecture : 45 % de l'épargne non risquée bénéficie d'un avantage fiscal

	Épargne risquée	Épargne non risquée	Total
Avantage fiscal	12 %	45 %	57 %
Pas d'avantage fiscal	30 %	13 %	43 %

Source : tableau établi à partir du rapport Censi.

Ces constats ont été confirmés par d'autres travaux¹⁴ plus récents. Le rapport de l'inspection générale des finances sur les niches sur l'épargne financière (2011) montre que non seulement l'épargne non risquée concentre la majorité des dispositifs fiscaux incitatifs, mais qu'en plus, elle concentre également les montants d'incitation fiscale les plus élevés. Ainsi, sur les 50 dépenses fiscales et sociales recensées par l'IGF sur l'épargne financière pour un montant de 11,4 Md€, plus de 9 Md€ concerne de l'épargne non risquée (4,8 Md€ pour l'épargne salariale, 1,9 Md€ pour l'épargne retraite, 1,1 Md€ pour l'épargne sur livrets, 0,5 Md€ pour l'épargne logement, et 1 Md€ sur l'assurance vie¹⁵).

Il est difficile d'expliquer ce phénomène par la seule présence d'incitations fiscales. D'autres facteurs jouent évidemment un rôle dans les décisions d'allocation d'épargne des ménages : la contrainte de liquidité (c'est-à-dire la nécessité de disposer d'une épargne très liquide facilement mobilisable pour faire face à des dépenses imprévues, ou pour un motif de précaution), ou encore une possible aversion au risque élevée des épargnants français (qui est cependant difficile à mesurer et à établir). Il n'en demeure pas moins que ces différents facteurs non fiscaux rencontrent des incitations fiscales très importantes, qui renforcent donc la propension des ménages à épargner sur des supports non risqués.

Le troisième constat est que cette tendance structurelle tend à s'aggraver sur les années 2000, et que de récentes décisions renforceront encore un peu plus cette évolution. En effet, selon de récents travaux rapportés par le

14 Entre autres, et proposant une synthèse de la littérature sur le sujet : CAE (Garnier et Thesmar), *Épargner à long terme et maîtriser les risques financiers* (2009).

15 La niche est chiffrée à 1,2 Md€ par ce rapport. 16 % des encours étant souscrits en unités de compte (UC), on peut considérer par approximation que la niche sur l'épargne non risquée en assurance vie (fonds euros) représente 1 Md€ (= 1,2 Md€*0,84).

Conseil d'analyse économique¹⁶, seuls les actifs sans risque (livrets, dépôts, OPCVM monétaires, fonds euros d'assurance vie) ont augmenté dans le patrimoine financier des ménages : entre 2000 et 2011, leur proportion a augmenté de 9,8 points dans leur patrimoine, la proportion des autres actifs plus risqués (actions, unités de compte d'assurance vie, autres OPVCM, etc.) s'est réduite de trois à quatre points. Plusieurs décisions récentes (doublement des plafonds du livret A et du LDD, taxation des plus-values au barème de l'IRPP, inclusion des FIP et FCPI dans le plafonnement des niches, etc.) renforcent les avantages fiscaux relatifs de l'épargne liquide et peu risquée par rapport aux autres supports : cette tendance structurelle devrait donc s'en trouver renforcée à l'avenir.

Les conséquences de ces incitations fiscales sont d'autant plus dommageables dans le contexte prudentiel actuel. Les règles de Bâle III et de Solvabilité II, élaborées en réponse à une crise financière majeure, renchérissent le coût en capital des investissements risqués et créent de nouvelles obligations réglementaires de liquidité pour les banques. Les acteurs institutionnels se désengagent de leur rôle traditionnel dans le financement de l'économie : les investissements en actions des compagnies d'assurances ne représentent aujourd'hui plus que 4 à 5 % de leurs portefeuilles, les sociétés financières se sont retirées des tours de table de levées de fonds, et le crédit aux ménages et aux entreprises devient plus sélectif et plus cher (le niveau exceptionnellement bas des taux directeurs de la Banque centrale européenne ne doit pas masquer cette réalité).

Il résulte de ces différentes incitations une orientation globale de l'épargne des ménages vers le financement de l'immobilier et de la dette de court et long termes, au détriment d'autres classes d'actifs plus favorables à la croissance (investissements en fonds propres, financement des PME) et des besoins de long terme des ménages (retraite, éventuelles situations de dépendance). L'analyse des flux d'épargne financière des ménages montre qu'en 2012, plus de 70 % de l'épargne nette des ménages a financé soit le marché monétaire (c'est-à-dire la dette à très court terme de l'État et principalement celle des institutions financières), soit la dette publique, soit encore la construction et

¹⁶ Travaux de l'Autorité des marchés financiers et de la Banque de France, in *Financement de l'économie dans le nouveau contexte réglementaire* : rapport 2013 du CAE, page 111.

l'immobilier au sens large (voir Tableau 4 : « Orientation de l'épargne financière par support de placement »).

Les quelques dispositifs existants pour financer les PME et l'innovation sont peu incitatifs et fiscalement beaucoup moins favorisés que ces autres supports d'épargne. Ils sont généralement plafonnés à un niveau faible : 45 000 pour l'ISF PME, qui est le plus généreux d'entre eux, à comparer à plusieurs centaines de milliers de £ pour les dispositifs équivalents au Royaume-Uni, et au plafond de 300 000 € de l'ex-niche immobilière Scellier et à celui de 60 000 € du PEL. De plus, la pérennité de ces dispositifs n'est plus assurée depuis que la LFI 2013 a intégré les FIP et FCPI au plafonnement global des dépenses fiscales de 10 000 € : les ménages préféreront probablement utiliser prioritairement cette limite pour d'autres usages (emplois à domicile, notamment). Enfin, le total de ces dispositifs représente au plus 1 Md€, soit un peu moins que la niche assurance vie (1,2 Md€), et 50 % de moins que les montants mobilisés pour la niche livrets réglementés et l'épargne logement (1,5 Md€) (voir annexe 2 « Les incitations fiscales au capital risque »). **Enfin, ces incitations fiscales n'orientent pas suffisamment l'épargne des ménages vers leurs besoins de long terme** : le financement de leurs retraites (besoin de financement de l'ordre de 3-4 % PIB) et celui d'éventuelles situations de dépendance (besoin de financement de l'ordre de 1,5 % PIB). Si la gestion des finances sociales était jusqu'à présent résolue par une hausse des cotisations et le recours à l'endettement public, ce réflexe rencontre aujourd'hui ses limites (perte de compétitivité et dégradation du coût du travail, dette publique dépassant 90 % PIB) et impose de réfléchir à d'autres solutions pour financer les besoins de long terme des ménages.

Les incitations fiscales en place pénalisent triplement les Français : elles sont complexes et peu compréhensibles, elles orientent leur épargne vers des investissements dont une part est peu favorable à la croissance qui, en une contrepartie toute logique, génèrent des rendements médiocres à peine supérieurs à l'inflation. Enfin, elles ne prennent pas en compte leurs besoins de financement de long terme.

3. RÉORIENTER LA FISCALITÉ DE L'ÉPARGNE VERS LA CROISSANCE DE LONG TERME : CINQ PROPOSITIONS

La fiscalité de l'épargne doit donc être réorientée avec deux principes : favoriser les investissements favorables à la croissance, et allonger la durée moyenne d'épargne des ménages, à la fois pour fournir une ressource de financement stable pour les entreprises afin qu'elles puissent investir, et pour assurer aux ménages que leurs besoins futurs seront financés. Une réforme d'ensemble de la fiscalité de l'épargne, sur le modèle de ce qui a été fait aux Pays-Bas est proposée en annexe 3. L'ampleur d'une telle réforme et des oppositions qu'elle susciterait invite cependant à explorer d'autres pistes, qui consisteraient à renforcer les avantages fiscaux bénéficiant au financement des entreprises non cotées et à l'épargne longue, afin d'atténuer les désincitations fiscales existant actuellement à ce type de placement.

Cinq propositions sont ici formulées :

Proposition 1 : Rétablir le principe d'une fiscalité spécifique sur les revenus du capital

Avec la mobilité du capital, et la faiblesse du rendement généré aujourd'hui par le capital en France (qui est assimilable à moyen terme à la croissance potentielle du PIB, c'est-à-dire environ 1,5 %), il est problématique de taxer autant les revenus du capital et les plus-values que le travail. Un prélèvement forfaitaire libératoire, à un taux significativement inférieur au taux marginal supérieur de l'IRPP, doit être rétabli (19 % avant la LFI 2013), la solution d'un abattement ne réglant que partiellement le problème (avec un abattement, le taux d'imposition reste imprévisible puisque la somme reste taxée au barème de l'IRPP).

Taxer les revenus du capital comme ceux du travail procède d'une association d'idée erronée, selon laquelle la fiscalité doit à tout prix être redistributive. C'est délibérément méconnaître qu'elle doit aussi remplir d'autres fonctions : l'efficacité, c'est-à-dire assurer que les impôts ne nuisent pas à la croissance, et le rendement, c'est-à-dire qu'ils assurent à l'État suffisamment de recettes. Si une Nation veut être très redistributive, elle peut parfaitement l'être en utilisant d'autres instruments que la fiscalité : notamment en procédant par transferts budgétaires, qui sont moins pénalisants pour la croissance qu'une

taxation élevée du capital. La Suède offre un très bon exemple d'un pays très redistributif, qui taxe pourtant beaucoup moins le capital que les revenus du travail¹⁷.

Proposition 2 : Constituer et favoriser la commercialisation de produits d'épargne longue pour les ménages

Il est indispensable de faire évoluer l'assurance vie ou de créer un véritable produit d'épargne longue, qui puisse à la fois assurer le financement des besoins de long terme des ménages, l'allongement de la durée d'épargne offrant dans le même temps aux gestionnaires des fonds collectés un horizon d'investissement plus long, qui puisse leur permettre de prendre des positions plus risquées (c'est-à-dire de financer des PME, notamment en fonds propres)¹⁸.

Les caractéristiques de l'assurance vie doivent donc être modifiées (voir en annexe 4 les caractéristiques de l'assurance vie) pour allonger l'épargne qui y est immobilisée. Cela implique de rendre le produit moins liquide, en bloquant l'épargne qui y est déposée pour une durée significative (au moins 10 ans à partir de l'ouverture du contrat), un déblocage pouvant être autorisé pour quelques cas exceptionnels (achat de la résidence principale, maladie ou décès d'un proche, etc.). Pour conserver l'attractivité de ce produit relativement aux autres, alors même que sa liquidité serait réduite, l'exonération fiscale doit être maintenue au niveau actuel qui s'applique après huit ans (7,5 %), et l'ancien régime des prélèvements sociaux rétabli (ils étaient prélevés au dénouement du contrat mais sont désormais prélevés chaque année). Une version moins ambitieuse, qui produirait en retour des incitations moins puissantes, consisterait à maintenir les caractéristiques actuelles du produit, mais en repoussant l'horizon de la réduction fiscale à 15 ans au lieu de huit ans actuellement. Néanmoins, une telle réforme n'aura un réel impact que si les règles prudentielles de Solvabilité II relatives aux investissements en actions sont modifiées, et si les avantages d'autres supports d'épargne relativement à l'assurance vie sont limités.

17 À titre illustratif, les taxes sur le travail (salaires) représentent 25,9 % du PIB, celles sur le capital 6,7 % du PIB (source Eurostat, *Taxation Trends*). Le taux marginal supérieur de taxation des salaires est supérieur à 50 %, mais les revenus de l'épargne sont taxés au taux forfaitaire de 26 %.

18 Sur ce sujet, la Caisse des Dépôts souhaite indiquer que le Fonds d'épargne qui gère 65 % de l'épargne des livrets A et LDD constitue une exception. Le Fonds d'épargne propose des prêts d'une maturité supérieure à 20 ans, voire 40 ans, ce que seuls la CDC et la BEI peuvent faire à l'heure actuelle, afin de financer des infrastructures de logement et du territoire.

Proposition 3 : Créer un support d'épargne pour financer les PME

À l'heure actuelle, le financement des PME est assuré par quelques dérogations fiscales à l'ISF et à l'IR (dont on a vu que le montant cumulé restait somme toute limité), et par la souscription de quelques OPCVM spécialisés (qui représentent des flux de faible ampleur).

Le PEA constitue une enveloppe adaptée au financement des entreprises : les dividendes et plus-values sont soumis aux prélèvements sociaux mais exonérés d'impôt après cinq ans de détention. Il est de fait presque exclusivement consacré au financement des entreprises cotées : sur des encours de l'ordre de 120 Md€, moins de 4 % sont constitués de titres non cotés. Deux solutions existent : soit ouvrir davantage le PEA aux titres de sociétés non cotées, soit créer un équivalent du PEA réservé aux titres de PME. Le PEA réservé aux PME (ou le compartiment réservé aux titres non cotés dans un PEA) devrait bénéficier d'un plafond bien supérieur au PEA actuel, qui pourrait être porté à 500 000 € – ce qui positionnerait ce dispositif comme l'un des plus attractifs au monde au-delà de cinq années de détention.

Cette réforme doit également s'accompagner d'un relèvement significatif du plafond des dépenses fiscales ISF et IR à 500 000 €, les produits dédiés au financement du capital-risque devant surtout être sortis du plafonnement global des niches récemment mis en œuvre.

Proposition 4 : Maintenir les spécificités de l'épargne salariale, en contrepartie de la réaffirmation du principe d'un blocage des sommes correspondantes

Le développement de l'épargne salariale répond en France à des préoccupations anciennes, visant à lier épargne et revenus du travail, à associer les salariés aux résultats et à la stratégie de l'entreprise, et à diffuser la propriété mobilière en vue de créer les conditions de développement d'un capitalisme populaire. L'épargne salariale présente l'avantage de constituer une ressource de financement longue et orientée vers le financement des entreprises, en raison de mécanismes de blocage de l'épargne sur plusieurs années.

Toutefois, l'efficacité de l'épargne salariale est subordonnée au maintien de conditions favorables. De ce point de vue, la hausse du forfait social de 2 % en 2009 à 20 % en 2012 apparaît pénalisante. De plus, les conditions applicables aux plans d'épargne salariale doivent rester souples, afin que chaque entreprise puisse adapter son projet d'épargne salariale aux spécificités de son secteur, à sa taille et au climat social dans l'entreprise. Les règles de plafonnement ou de pourcentage de la masse salariale consacrée aux

abondements doivent être les plus atténuées possibles. Enfin, les mesures destinées à permettre le déblocage anticipé des sommes correspondant à l'épargne salariale se sont multipliées au point, récemment, de devenir la règle de droit commun pour ce qui concerne l'intéressement. De telles mesures, à rebours de l'intérêt que peut présenter l'épargne salariale pour dégager des financements de long terme, doivent être abandonnées.

Proposition 5 : Réduire corrélativement les avantages relatifs des autres supports d'épargne

De telles réformes resteront sans effet si dans le même temps, les avantages relatifs des autres produits d'épargne par rapport à ces nouveaux produits proposés restent supérieurs. Il est donc important que la fiscalité de l'épargne fasse l'objet d'une approche globale et d'une réforme d'ensemble, et ne se limite pas à des modifications éparses et isolées de quelques produits.

La première étape est celle d'une évaluation complète des incitations fiscales et des besoins réels des secteurs actuellement avantagés, en s'inspirant de l'important travail réalisé par l'inspection des finances sur les niches fiscales et sociales, mais étendu à l'ensemble des régimes fiscaux et sociaux non qualifiés de niches. La seconde étape est la réduction des avantages fiscaux détournant l'épargne des Français du financement de leurs besoins collectifs fondamentaux. De ce point de vue, plusieurs pistes peuvent être explorées.

Les livrets réglementés, dont une part minime des encours (environ 5 %) finance indirectement les PME (au travers du refinancement d'Oséo), doivent être fiscalisés (impôts et prélèvements sociaux), en contrepartie d'un abattement forfaitaire s'appliquant à l'imposition et aux prélèvements sociaux, répondant à un objectif d'équité, pour l'épargne des seuls ménages modestes¹⁹. Une telle évolution conduirait les bénéficiaires de ces ressources (organismes de logement social) à rechercher d'autres modes de financements comme

19 Sur ce sujet, la Caisse des Dépôts souhaite apporter son analyse : « on notera tout d'abord que les livrets réglementés (livret A et LDD) occupent une place particulière dans ce tableau d'ensemble et méritent une réflexion à part. Ces livrets, liquides et à vue sont, grâce à un mécanisme de transformation unique, de puissants instruments au service du financement à long terme d'infrastructures structurantes pour les territoires. D'autre part, l'épargne réglementée est également au service des PME. En effet, une ligne de crédit de 10 Md€ sur la part centralisée est prévue pour les prochaines années via des prêts de la section fonds d'épargne de la Caisse des dépôts à la BPI. Par ailleurs, les banques ont des obligations d'emplois en ce qui concerne la part non centralisée de cette épargne (35 %) au service des PME notamment (cf. observatoire de l'épargne réglementée). En outre, s'agissant du financement du logement social, le circuit particulier de financement a permis d'éviter un « credit crunch » sur ce secteur, contrairement à ce qui a pu être observé dans d'autres pays européens. Au moment où le crédit fait défaut la disparition d'un tel mécanisme pourrait s'avérer déstabilisante pour le logement social mais aussi pour les collectivités locales ».

c'est d'ailleurs le cas dans tous les pays industrialisés. Une solution alternative serait de conditionner l'exonération fiscale sur les livrets réglementés à un revenu fiscal de référence.

Les exonérations fiscales attachées aux produits d'épargne logement (PEL et CEL) doivent être supprimées. Compte tenu du faible taux de conversion des PEL et CEL en prêts immobiliers (autour de 5 %), on peut en effet s'interroger sur la pertinence d'une exonération fiscale sur ces produits, qui sont en réalité utilisés comme des livrets d'épargne. On peut également se demander s'il est bien nécessaire, dans un contexte d'inflation des prix immobiliers dans les grandes villes, d'accentuer ce mouvement en subventionnant la demande et donc en soutenant les prix à la hausse au moyen de nombreux avantages fiscaux (niches diverses, traitement des plus-values immobilières, imposition de l'immobilier au titre du patrimoine et des mutations, etc.), alors que d'autres mécanismes non fiscaux auraient un impact bien supérieur sur la baisse des prix (règles foncières et densification, afin d'accroître l'offre de foncier²⁰).

20 OCDE, Rapport-pays pour la France, 2011.

Annexe

ANNEXE 1. DONNÉES CHIFFRÉES ET COMPARATIVES SUR LA FISCALITÉ DE L'ÉPARGNE

Tableau 1. Taux d'imposition des revenus d'épargne au 1^{er} janvier 2013 en fonction de la tranche marginale d'imposition à l'IRPP

Tranche IRPP	5,5 %	14 %	30 %	41 %	45 %
Prélèvements sociaux	15,5 %	15,5 %	15,5 %	15,5 %	15,5 %
Taux d'imposition*	20,72 %	28,79 %	43,97 %	54,41 %	58,2 % ou 62 %**

* Taux marginal d'imposition total, compte tenu de 15,5 % de prélèvements sociaux, du taux marginal d'imposition à l'IRPP et de 5,1 point de CSG non déductibles.

** Pour les redevables de la contribution de 4 % sur les revenus supérieurs à 500 000 € (« surtaxe Fillon »).

Tableau 2. La fiscalité de l'épargne au 1^{er} janvier 2013

Support d'épargne	Prélèvements sociaux*	Prélèvements fiscaux	Total	Conditions et commentaires
Livret A, LDD, LEP, Livret jeune	0 %	0 %	0 %	Dépôts plafonnés (hors capitalisation des intérêts) et rendements administrés (Livret A à 22 950 € ; LDD à 12 000 € ; LEP à 7 700 € + condition de revenu ; Livret jeune à 1 600 € + condition d'âge) (En avril 2013 : 1,75 % pour le Livret A, le LDD et le Livret jeune, 2,25 % pour le LEP)
Livrets non réglementés	15,5 %	IR ou acompte à 24 %**	Selon cas	
PEL	15,5 %	0 % (IR ou acompte à 24 %** pour les PEL > 12 ans)	15,5 %	Dépôt plafonné (61 200 €) et taux administré (2,5 % minimum). Le retrait avant 4 ans entraîne la clôture du PEL. Prêt immobilier bonifié par l'État sous conditions au dénouement (10 ans maximum). Prélèvements sociaux variables selon date d'ouverture du PEL.
CEL	15,5 %	0 %	15,5 %	Dépôt plafonné à 15 300 et taux administré (1,25 % en avril 2013).
Autres (comptes à terme, certificats, bons...)	15,5 %	IR ou acompte à 24 %**	Selon cas	

Support d'épargne	Prélèvements sociaux*	Prélèvements fiscaux	Total	Conditions et commentaires
PEP	15,5 %	IR ou PFL	Selon cas	Dépôt plafonné à 92 000 €. PFL de 35 % avant 4 ans, de 15 % avant 8 ans, de 7,5 % avant 10 ans. Après 10 ans, exonération d'impôt mais plus aucun versement n'est possible. La sortie en rente est exonérée d'impôt après 8 ans. Le PEP n'est plus commercialisé depuis 2004, seul reste l'encours des PEP non clôturés.
Compte titres (1) : dividendes et intérêts	15,5 %	IR ou acompte à 24 %**	Selon cas	
Compte titres (2) : PV de cession	15,5 %	IR ou acompte à 19 %**	Selon cas	Depuis le 1 ^{er} janvier 2011, les PV sont imposables au premier euro (suppression du seuil de 25 830 €, qui avait déjà été supprimé en 2010 pour les prélèvements sociaux). Des abattements sont prévus en fonction de la durée de détention : 5 % pour les titres détenus depuis plus de 2 ans, 10 % pour ceux détenus depuis plus de 4 ans, plus 5 % par an à partir de la 7 ^e année de détention.
PEA	15,5 %	IR ou PFL	Selon ancienneté	Plafond de 132 000 €. Après 5 ans, exonération de PV et soumis aux prélèvements sociaux. Avant 2 ans de détention, PV imposées à 22,5 % ; à 19 % entre 2 et 5 ans de détention.

Support d'épargne	Prélèvements sociaux*	Prélèvements fiscaux	Total	Conditions et commentaires
Assurance vie	15,5 %	IR ou PFL	Selon ancienneté	Régime variable selon date d'ouverture. Pour les contrats ouverts depuis 1998 : avant 4 ans, PFL de 35 % ; de 15 % avant 8 ans ; au-delà, PFL de 7,5 % après abattement de 9 200 € pour un couple. Les prélèvements sociaux sont désormais prélevés chaque année (alors qu'ils ne l'étaient auparavant qu'au dénouement du contrat).
Participation et intéressement	15,5 %	0 %	15,5 %	Les revenus et plus-values sont exonérés d'impôt si ces sommes sont placées sur un plan d'épargne salariale (PEE, PERCO, FCOPE) pendant au moins 5 ans. Ils sont taxés à l'IRPP sinon. Les abondements versés aux salariés ne sont pas soumises aux charges sociales sous un certain plafond (0 % si < à 2 300 € ; 8 % au-delà), mais sont assujetties à la CSG (7,5 %), à la CRDS (0,5 %) et au forfait social de 20 %.

* De 12,1 % en 2010, les prélèvements sociaux ont été progressivement portés à 15,5 % en juillet 2012. Ils se décomposent désormais ainsi : 8,2 points de CSG, 0,5 de CRDS, 4,5 pour le prélèvement social, 0,3 pour la première contribution additionnelle au prélèvement social (canicule), et 2 pour la seconde (finançant le RSA).

** La possibilité d'opter pour un prélèvement forfaitaire libératoire (PFL) a été supprimée en LFI 2013 et remplacée par un mécanisme d'acompte, sauf pour les contribuables percevant moins de 2 000 € de revenus d'épargne. Pour ces derniers, l'acompte versé sera considéré comme un PFL, le taux étant de 24 % pour les intérêts et de 21 % pour les dividendes et les plus-values de cession (contre 19 % pour le PFL applicable aux trois depuis le 1^{er} janvier 2011).

Tableau 3. Taux marginaux d'imposition maximaux au 1^{er} janvier 2013

Ce tableau montre les taux d'imposition marginaux supérieurs par catégorie de revenus d'épargne (dividendes, intérêts, plus-values). Il s'agit des taux maximaux applicables, qui ne tiennent pas compte de régimes dérogatoires pouvant exister dans les différents pays, qui dépendent parfois de la durée de détention (cas en France, aux États-Unis, au Brésil et au Luxembourg), parfois du pourcentage de capital ou de droits de vote détenu (Allemagne, Italie, Pays-Bas), ou encore de l'existence de régimes professionnels spécifiques (comme le dispositif applicable aux entrepreneurs en France, l'imposition des intérêts au Luxembourg ou des plus-values en Italie). Ils constituent néanmoins un indicateur du degré général de pression fiscale et de l'attractivité d'un pays, les investisseurs étrangers s'arrêtant souvent à l'observation de ce taux marginal supérieur sans se préoccuper de l'existence de régimes dérogatoires (qui sont avec raison jugés précaires et temporaires, compte tenu de l'instabilité fiscale qui les caractérise). Ils incluent en revanche les abattements de droit commun²¹.

Pays	Dividende	Intérêts	Plus-values
Allemagne	26,4 %	26,4 %	26,4 %
Brésil	0 %	22,5 %	15 %
Chine	20 %	20 %	20 %
Espagne	27 %	27 %	27 %
États-Unis	39,6 %	39,6 %	39,6 %
France	40,2 % ou 44 %*	58,2 % ou 62 %*	58,2 % ou 62 %*
Italie	20 %	20 %	20 %
Japon	51,2 %	20 %	20 %
Luxembourg	21,2 %	10 %	42,4 %
Pays-Bas	25 %	0 %	25 %
Royaume-Uni	37,5 %	45 %	28 %

* Pour les redevables de la contribution de 4 % sur les revenus supérieurs à 500 000 € (« surtaxe Fillon »).

Aucun grand pays industrialisé au monde, ni aucun émergent, n'impose désormais les revenus du capital davantage que la France, hormis le taux d'imposition des dividendes en vigueur au Japon.

21 Par exemple, le taux d'imposition des dividendes en France est obtenu en incluant l'abattement de 40 % qui leur est applicable, compte tenu de 15,5 % de prélèvements sociaux (dont 5,1 % de CSG déductible) et d'une imposition à 45 % à l'IRPP.

Tableau 4. Orientation de l'épargne financière par support de placement

Support d'épargne	Flux annuel en décembre 2012*	Flux annuel (en % des flux totaux d'épargne)	Emploi	Avantage fiscal
Numéraire	5,6 Md€	7,3 %	Consommation courante : il s'agit d'une épargne thésaurisée non transformée (billets, pièces, or) Pour les livrets réglementés : 83 % financent la construction et réhabilitation du parc locatif social, 6 % des opérations de rénovation urbaine. 6 % financent les infrastructures de transport (transports collectifs, ports et LGV), les projets immobiliers universitaires (plan campus) et hospitaliers (plan Hôpital 2012), la mise en conformité des installations de traitement des eaux usées. 5 % sont consacrés au refinancement d'Oséo (qui accorde des prêts aux PME et garantit leurs crédits), usage pour lequel sont spécifiquement fléchés les fonds du LDD**.	Non
Livrets et CEL	46,4 Md€	60,1 %	Pour le CEL : en théorie, le secteur immobilier puisque le CEL permet d'obtenir un prêt bonifié à son dénouement. En pratique, seul 5,8 % des encours sont convertis en prêts immobiliers (27 % en 1996)***. Le CEL n'a donc plus véritablement d'emploi spécifique.	Oui
Dépôts à vue	- 5,1 Md€	N/A	Pour les livrets ordinaires : pas d'emploi spécifique	Non
OPCVM monétaires	- 8,3 Md€	N/A	Pas d'emploi spécifique	Non
			Pas d'emploi spécifique : finance le marché monétaire (essentiellement les BTF de l'État, et titres de sociétés financières)	Non (sauf si logé dans un PEA)

* Données Banque de France (Comptes financiers des ménages 2012).

** Source : Rapport annuel du Fonds d'épargne sur l'emploi de ses fonds, 2011.

*** Source DG Trésor, citée par le rapport IGF sur les niches fiscales et sociales sur l'épargne (le taux de transformation est commun aux PEL et CEL).

Support d'épargne	Flux annuel en décembre 2012*	Flux annuel (en % des flux totaux d'épargne)	Emploi	Avantage fiscal
Titres de créance	2,6 Md€	3,4 %	Pas d'emploi spécifique : finance des créances (sur l'État ou des sociétés) détenues directement par les ménages, ce qui est assez rare.	Non (sauf si logé dans un PEA)
Actions cotées	- 6,1 Md€	N/A	Pas d'emploi spécifique	Non (sauf si logé dans un PEA)
OPCVM non monétaires	- 3,5 Md€	N/A	Pas d'emploi spécifique (FCP, SICAV, SCPI...)	Non (sauf si logé dans un PEA)
Comptes à terme	9 Md€	11,7 %	Pas d'emploi spécifique (finance généralement le marché monétaire)	Non
Épargne contractuelle (PEL, PEP, sommes non investies d'un PEA)	1,2 Md€	1,6 %	Pour le PEL : en théorie, le secteur immobilier puisque le PEL permet d'obtenir un prêt bonifié à son dénouement. En pratique, seul 5,8 % des encours sont convertis en prêts immobiliers (27 % en 1996)** . Le PEL n'a donc plus véritablement d'emploi spécifique. Pour le PEP : pas d'emploi spécifique (et en cours d'extinction)	Oui
			Pour les liquidités du PEA : pas d'emploi spécifique	Oui (selon durée de détention)

* Données Banque de France (comptes financiers des ménages 2012).

** Source DGTFE, cité par le rapport IGF sur les niches fiscales et sociales sur l'épargne (le taux de transformation est commun aux PEL et CEL).

Support d'épargne	Flux annuel en décembre 2012*	Flux annuel (en % des flux totaux d'épargne)	Emploi	Avantage fiscal
Assurance vie en euros	20,5 Md€	26,6 %	Pas d'emploi spécifique. 33 % finance la dette souveraine d'États de l'OCDE (dont 12 points la dette de la France), 37 % des obligations d'entreprise, 17 % des actions, 2 % de l'immobilier, 6 % du monétaire. La majorité des actifs d'entreprise détenus sont des obligations bancaires**.	Oui
Assurance vie en UC	- 3,5 Md€	N/A		
Actions non cotées	18,5 Md€	24 %	Fonds propres d'entreprises non cotées	Non (sauf si logées dans un FCP spécial)
Total placements financiers	77,2 Md€	100 %		

* Données Banque de France (comptes financiers des ménages 2012).

** Source : Cour des comptes, Rapport public sur l'assurance vie (à partir de données FFSA).

ANNEXE 2. LES INCITATIONS FISCALES AU CAPITAL RISQUE (À JOUR DU 1^{ER} JANVIER 2013)

- i) L'ISF PME : depuis 2007²², les redevables de l'ISF peuvent obtenir une réduction de cet impôt (aujourd'hui limitée à 50 % plafonnés à 45 000 €) s'ils l'investissent directement dans une PME non cotée, ou indirectement dans une « holding ISF » ou un fonds (FIP-ISF ou FCPI-ISF). Un quart du produit de l'ISF était consacré à cet emploi (plus de 700 M€ en 2008, 2009 et 2010) avant la réforme de cet impôt, de l'ordre de 320 M€ en 2012.
- ii) La réduction d'IRPP pour investissement direct au capital d'une PME (dite « Madelin »)²³, égale à 18 % des versements dans la limite de 20 000 € pour un célibataire et 40 000 € pour un couple²⁴, pour un coût d'environ 200 M€ en 2009 et 180 M€ en 2012.
- iii) Réduction d'IRPP pour investissement dans un fonds, qui peut être un fonds commun de placement dans l'innovation (FCPI)²⁵ ou un fonds d'investissement de proximité (FIP)²⁶, pour un coût en 2012 de respectivement 65 M€ pour les FCPI et 38 M€ pour les FIP (dont environ 8 M€ pour les FIP en Corse).
- iv) La création en 1983 d'un véhicule spécifique, le fonds commun de placement à risque (FCPR), dont 50 % de l'actif doit être investi en entreprises non cotées. S'il ne bénéficie pas d'une incitation fiscale à l'entrée, les plus-values sont exonérées au bout de cinq ans (mais le FCPR est soumis aux prélèvements sociaux).

²² Loi du 21 août 2007 dite loi TEPA.

²³ Loi du 11 février 1994.

²⁴ 50 000 € pour un célibataire et 100 000 € pour un couple marié si l'investissement est effectué dans une entreprise de moins de 50 salariés, de moins de 5 ans, et d'un CA < 10 M€.

²⁵ Créés par la loi de finances pour 1997.

²⁶ Loi du 1^{er} août 2003 pour l'initiative économique.

- v) Il existe enfin une société de capital-risque (SCR²⁷), utilisée plus fréquemment depuis 2005²⁸. Les dividendes perçus et plus-values réalisées ne sont pas imposés au niveau de la SCR (exonération d'IS sauf pour les opérations non liées à l'activité courante de la société, comme la vente d'un local immobilier).

La LFI 2013 a en outre plafonné le bénéfice tiré des réductions fiscales à 10 000 €. Les dispositifs Madelin et FIP-FCPI, qui financent les entreprises, sont intégrés à ce plafond, alors que les niches fiscales en faveur de l'Outre-mer, du logement et du cinéma restent en dehors de ce plafond.

27 Ou SICAR, sans sa forme de société unipersonnelle.

28 50 % de son actif doit être investi en non coté. La loi de finances pour 2005 a cependant autorisé d'intégrer dans ce quota des sociétés cotées d'une capitalisation < 150 M€.

ANNEXE 3. RÉFLEXION SUR UNE RÉFORME D'ENSEMBLE DE LA FISCALITÉ DE L'ÉPARGNE

Une piste consisterait en une réforme d'ensemble de la fiscalité de l'épargne, dans le sens de la neutralité. Partant du principe qu'elle a atteint un niveau de complexité invraisemblable, rendant difficilement compréhensibles et mesurables les conséquences des incitations mises en place, la solution consisterait à taxer au même taux tous les produits d'épargne, quel que soit leur actif sous-jacent. La fiscalité de l'épargne deviendrait totalement neutre, les épargnants réalisant eux-mêmes leurs arbitrages de placement, en fonction de leur contrainte de liquidité et de leur horizon temporel, de leur appétence au risque et de leur recherche de rendement.

Compte tenu de l'hétérogénéité et de la complexité de la fiscalité de l'épargne en France, cette solution constituerait un bouleversement majeur. Il ne faut cependant pas méconnaître que certains pays ont mis en œuvre des réformes s'inspirant de ces principes, l'exemple le plus proche de la France étant celui des Pays-Bas.

L'application d'un tel principe à la fiscalité de l'épargne française reviendrait à imposer l'ensemble des revenus de l'épargne (y compris les plus-values) sur l'intégralité de leur assiette à un taux unique, dont le produit équivaldrait aux recettes actuellement générées par leur imposition et les prélèvements sociaux. Ce taux serait de l'ordre de 17-18 %. On pourrait imaginer deux catégories d'abattement : un en faveur de l'épargne sur des supports bloqués en vue de la retraite, et un abattement dont le coût équivaldrait à la défiscalisation actuelle des livrets réglementés.

Elle aurait l'avantage de constituer une rupture radicale par rapport à la situation actuelle, dans laquelle les incitations et dépenses fiscales résultent d'une sédimentation historique, s'accumulent sans cohérence d'ensemble, finançant aussi bien la dette, que l'immobilier, que le cinéma ou les forêts, résultant parfois de l'identification et du traitement d'un véritable problème de financement dans un secteur, et souvent de la seule rencontre entre une volonté politique et un intérêt constitué.

La réforme de la fiscalité de l'épargne aux Pays-Bas²⁹

Depuis le 1^{er} janvier 2001, l'imposition des revenus du capital des personnes physique au barème de l'IRPP et l'ISF ont été remplacés par une imposition forfaitaire de la valeur nette du patrimoine. L'assiette n'est donc plus composée des revenus de l'épargne, mais de la valeur nette du patrimoine (titres, dépôts et livrets, immobilier, assurance vie). Seules les cotisations aux fonds de pension et un abattement en faveur de l'acquisition d'un logement demeurent déductibles de l'assiette taxable.

Cette valeur nette est déterminée conventionnellement : la loi prévoit que le patrimoine fournit un rendement annuel de 4 % (« impôt notionnel »). Ce rendement est taxé au taux unique de 30 % (taux abaissé depuis à 25 %), ce qui revient à un taux effectif moyen d'imposition du patrimoine autour de 1,3 %.

Du point de vue de l'équité fiscale, cette réforme a renforcé l'équité horizontale en supprimant toute distinction de traitement fiscal, toute niche et donc toute possibilité d'optimisation fiscale. Dans un premier temps, l'équité verticale s'est trouvée réduite : la progressivité de l'impôt a régressé puisque tous les revenus étaient taxés au même taux proportionnel. En 2006, un abattement forfaitaire de 19 000 € a été introduit afin d'assurer un effet redistributif en exonérant les ménages modestes, et d'introduire un élément de progressivité dans le barème au-delà, renforçant ainsi l'équité verticale du dispositif.

²⁹ Éléments tirés de Bert Brys, *Tax arbitrage in the Netherlands, evaluation of the capital income tax reform of January 1st 2001* : Tinbergen institute research paper.

ANNEXE 4. CARACTÉRISTIQUES DE L'ASSURANCE VIE

L'assurance vie, qui par rapport aux autres supports est le principal produit d'épargne longue disponible en France, ne l'est cependant pas assez pour financer les besoins de long terme des ménages, comme un complément de revenu en vue de leur retraite ou d'une éventuelle situation de dépendance. En effet, l'incitation fiscale en faveur de l'assurance vie est maximale après huit ans de détention, la durée moyenne de détention des contrats étant légèrement supérieure (+/- 10 ans). Du fait de ses caractéristiques (capital garanti pour les fonds euros qui représentent 90 % des souscriptions, liquidité absolue qui autorise l'épargnant à retirer les sommes quand il le souhaite), l'assurance vie apparaît davantage du point de vue de l'épargnant comme un livret d'épargne, ou comme un produit utilisable au moment où il prépare sa succession.

Pour les gestionnaires de fonds collectés, la liquidité de l'assurance vie les contraint à effectuer eux-mêmes des placements sûrs et liquides, c'est-à-dire en priorité des titres de dette publique ou de grandes entreprises, de façon à pouvoir garantir le capital de l'épargnant et lui assurer la possibilité de retirer ses fonds lorsqu'il le souhaite.

L'assurance vie cumule donc tous les avantages du point de vue de l'épargnant. C'est un placement garanti, liquide, peu fiscalisé, qui permet de contourner le droit des successions fondé sur le lien matrimonial ou la filiation...mais dont le bénéficiaire ne perçoit pas forcément les nombreux défauts. Le rendement de l'assurance vie (+/- 3 %) est désormais médiocre, à peine supérieur à l'inflation, mais il reste attractif pour les épargnants par rapport aux livrets, dont le taux est par ailleurs réglementé pour certains d'entre eux. Surtout, l'assurance vie draine depuis de nombreuses années entre deux tiers et 75 % des flux d'épargne financière des ménages, l'année 2012 apparaissant comme une exception au regard de la décennie écoulée (26 % des flux). Ces fonds collectés financent largement la dette publique (qui devrait être réduite) et les grandes entreprises (qui sont suffisamment attractives pour avoir accès aux marchés financiers et ont moins besoin de cette épargne). Dans le même temps, c'est autant d'épargne qui n'est pas utilisée pour financer les besoins de long terme des ménages (retraites, dépendance), et des PME.

Partie III. Fiscalité des entrepreneurs

Résumé

Le PLF 2013 prévoyait que l'ensemble des gains de cession de valeurs mobilières fussent désormais imposés au barème progressif de l'impôt sur le revenu. Face aux inquiétudes exprimées par les entrepreneurs, le projet de loi de finances a été amendé sur trois points importants : un retour au système de taxation préalable pour les personnes bénéficiant du régime des entrepreneurs ; une augmentation des exonérations en cas de réinvestissement de la plus-value et une augmentation des abattements liés à la durée de détention des titres. Malgré cet aménagement, le régime instauré par le PLF 2013 reste très imparfait.

Les conditions pour bénéficier du régime des entrepreneurs sont nombreuses et contraignantes :

- de nombreux entrepreneurs sont de fait exclus du régime (les porteurs d'un projet à forte intensité capitalistique ; les entrepreneurs se lançant à plusieurs dans un projet ou encore les managers qui rachètent leur entreprise) ;
- la distorsion fiscale entre investisseurs entrepreneurs et non-entrepreneurs est susceptible d'entraîner des tensions entre associés ;
- la complexité demeure puisque les plus-values de cession peuvent relever d'une quarantaine de régimes différents ;

- le niveau global reste très au-dessus des taux pratiqués dans les principaux pays de l'OCDE.

Les annonces faites par le Président de la République lors des « Assises de l'entrepreneuriat » visant à une simplification de la fiscalité de l'entrepreneur vont dans le bon sens mais doivent encore être traduits dans les faits.

Par ailleurs, l'ISF constitue également un signal négatif adressé aux entrepreneurs et, plus largement, aux détenteurs de capitaux susceptibles d'investir dans notre pays. Alors que sa contribution aux recettes budgétaires et à la redistribution est surtout symbolique (4 Md€) soit 0,5 % des prélèvements obligatoires), il pénalise lourdement l'investissement. En outre, il taxe plus durement les activités risquées comme l'entrepreneuriat que des actifs peu créateurs d'emplois et d'innovation comme la résidence principale ou les œuvres d'art.

Trois propositions sont ici avancées :

- sanctuariser les régimes favorables à l'entrepreneuriat ;
- rétablir une fiscalité simple et attractive des plus-values ;
- limiter les effets anti-économiques de l'ISF.

1. LA LOI DE FINANCES 2013 A TRÈS FORTEMENT ALOURDI LA FISCALITÉ DES PLUS-VALUES MOBILIÈRES

1.1. Le projet initial du gouvernement

Dans le projet de loi de finances initiale pour 2013, le gouvernement avait souhaité aligner la fiscalité du capital sur la fiscalité des revenus du travail, notamment pour l'imposition des plus-values mobilières.

Avant le PLF 2013, les gains de cession de valeurs mobilières et de droits sociaux des particuliers étaient imposés à l'impôt sur le revenu au taux proportionnel de 19 % (prélèvement forfaitaire libératoire) auxquels s'ajoutaient les prélèvements sociaux (15,5 % en 2012) et, pour les contribuables assujettis, la contribution « Fillon » sur les hauts revenus de 3 % ou 4 % en fonction des revenus.

Le PLF 2013 prévoyait que l'ensemble de ces gains seraient dorénavant imposés au barème progressif de l'IR, avec une tranche marginale supérieure à 45 %.

Le champ d'application de la mesure portait sur les opérations suivantes :

- la cession des valeurs mobilières ;
- la cession ou le rachat de droits sociaux ;
- la cession ou le rachat de titres d'OPCVM de capitalisation ou de distribution ;
- la cession de parts de sociétés de personnes soumises à l'IRPP pour les contribuables qui n'exercent pas d'activité professionnelle non salariée dans la société ;
- la cession de titres de sociétés à prépondérance immobilière soumises à l'impôt sur les sociétés acquis à compter du 21/11/2003 ;
- la cession de parts de sociétés de capital-risque réalisée par des résidents de France.

En revanche, les dispositifs spécifiques applicables aux dirigeants de PME partant à la retraite, ainsi qu'aux actionnaires réinvestissant une part substantielle de leur gain dans une entreprise (80 %) étaient maintenus.

Enfin, pour inciter les contribuables à privilégier une épargne longue, il était prévu de créer un abattement proportionnel et progressif en fonction de la durée de détention des titres : 5 % pour une durée de détention de deux à moins de quatre ans, 10 % pour une durée de quatre ans à moins de sept ans, puis cinq points par année de détention supplémentaire au-delà de la sixième année, pour atteindre 40 % la douzième année.

1.2. La mobilisation des entrepreneurs au travers du mouvement des « pigeons » a permis d'atténuer les effets les plus négatifs du PLF 2013

Face aux inquiétudes exprimées par les entrepreneurs, le projet de loi de finances a été modifié par voie d'amendement sur trois points importants :

- **le retour au système de taxation préalable pour les personnes bénéficiant du régime des entrepreneurs**, à savoir un taux forfaitaire de 19 % sur les plus-values auquel s'ajoutent les 15,5 % de prélèvements sociaux et, le cas échéant, la contribution sur les hauts revenus de 3 % ou 4 % ;
- **l'augmentation des exonérations en cas de réinvestissement de la plus-value** : un report d'imposition (hors prélèvements sociaux) peut désormais être accordé si le vendeur s'engage à réinvestir la plus-value dans un délai de 24 mois (au lieu de 36) à hauteur d'au moins 50 % (au lieu de 80 %). Ce report d'imposition s'applique au cas de détention continue de plus 10 % du capital d'une société pendant les huit ans précédant la cession ;
- **l'augmentation des abattements liés à la durée de détention**. Les abattements s'appliquent lors du calcul de l'impôt sur le revenu et ne sont pas pris en compte pour les prélèvements sociaux. L'objectif étant de favoriser la détention longue, l'abattement est de :
 - 0 % pour une durée de détention inférieure à deux ans,

- 20 % pour une durée de détention comprise entre deux et quatre ans,
- 30 % pour une durée de détention comprise entre quatre et six ans,
- 40 % pour une durée de détention supérieure à six ans.

Voir tableau 1 en annexe.

1.3. Le régime d'imposition reste néanmoins injuste et inefficace

Le compromis trouvé dans le cadre de la loi de finances 2013 reste pourtant très imparfait.

En effet, les conditions pour bénéficier du régime plus favorable des entrepreneurs (prélèvement forfaitaire de 19 % auquel s'ajoutent les prélèvements sociaux et la contribution sur les hauts revenus, soit un taux maximum de 38,5 %) sont nombreuses et contraignantes :

- le régime s'applique aux sociétés ayant une activité commerciale, industrielle, agricole, artisanale ou libérale, ainsi qu'aux holdings animatrices de groupe. Sont exclues de ce régime certaines activités comme l'immobilier ;
- les titres cédés doivent avoir été détenus de façon continue pendant les cinq années précédant la cession ;
- les titres cédés doivent représenter au moins 2 % des droits de vote de l'entreprise à la date de la cession ;
- ces mêmes titres doivent avoir représenté, pendant au moins deux ans de manière continue, au cours des dix dernières années, au moins 10 % des droits de vote de la société cédée ;
- le vendeur doit avoir exercé, de manière continue au cours des cinq années précédant la cession, une fonction de direction ou une activité salariée dans l'entreprise. La rémunération de cette fonction doit représenter plus de 50 % des revenus professionnels du vendeur.

Le cumul de ces conditions rend très restrictive la notion même d'entrepreneur, ce qui limite en pratique l'intérêt d'un tel dispositif, car en sont exclus :

- les porteurs d'un projet à forte intensité capitalistique, qui n'auront tout simplement pas les moyens de garder 10 % du capital pour demeurer fiscalement considérés comme des « entrepreneurs » ;
- les entrepreneurs se lançant à plusieurs dans un projet : pour les mêmes raisons, ils ne pourront pas nécessairement tous avoir 10 % au moins du capital ;
- les opérations de *management buy out* (rachat de l'entreprise par des managers), qui seront pénalisées par les critères de durée de détention ;
- les entrepreneurs qui créent une entreprise, puis en laissent la direction opérationnelle à un salarié pour se consacrer à une autre activité.

En outre, la distinction entre les investisseurs entrepreneurs et non-entrepreneurs semble elle-même décalée au regard de la vie des entreprises. L'absence de neutralité fiscale peut entraîner des divergences d'intérêt entre les associés, en fonction du régime fiscal applicable, car les écarts de taux d'imposition deviennent considérables, variant de 19,5 % à 62 % ! De telles distorsions entre les détenteurs du capital d'une même entreprise posent un réel problème car elles peuvent brouiller les arbitrages des investisseurs. Une cession pourrait ainsi être empêchée ou retardée indépendamment de l'intérêt de l'entreprise.

Au total, les plus-values de cession peuvent relever d'une quarantaine de régimes différents. En raison d'une telle complexité, comme celle s'appliquant à la notion d'entrepreneur, il n'est pas rare que les actionnaires d'une entreprise ignorent à quel taux ils seront taxés. Cette absence de prévisibilité est un frein indéniable à l'investissement et perturbe les arbitrages des acteurs économiques.

Le niveau d'imposition des plus-values est désormais décourageant et le plus élevé en Europe

Le capital est une assiette mobile, c'est-à-dire facilement délocalisable. Pour cette raison, la plupart des pays de l'OCDE ont fait le choix d'un traitement

fiscal distinct de celui des revenus du travail, afin d'encourager l'investissement et le développement économique de leur territoire. La France se singularise désormais par son régime d'imposition du capital, complexe et aux taux élevés, même en tenant compte des abattements. Si la fiscalité n'est pas le seul facteur d'attractivité économique, l'écart de taux est tel (34 points avec le Royaume-Uni) que la compétitivité de la France ne peut qu'être pénalisée (*voir tableau 2 en annexe*).

Avec un taux d'imposition variant de 38,5 % à 62 % (hors cas des entrepreneurs partant à la retraite), la France se situe dans tous les cas très nettement au-dessus des taux pratiqués dans les principaux pays de l'OCDE.

Un régime d'imposition instable

Lorsqu'un entrepreneur cherche à se développer, il présente des plans de développement sur plusieurs années. L'instabilité fiscale est préjudiciable au calcul économique réalisé par les investisseurs : elle ajoute au risque du projet une incertitude fiscale (qui obère le rendement de l'investissement), qui est d'autant plus pénalisante qu'elle pourrait être évitée. Pour ne prendre que cet exemple, la réforme de l'imposition des plus-values en LFI 2013 modifie le rendement net pour l'investisseur de 10 % à 30 % selon les cas, par rapport au régime de taxation avant la réforme, ce qui est considérable dans la décision d'investissement et pour la rentabilité des projets en cours. En combinant les seuils de capital et de de détention prévus, et les exemptions ouvertes par la loi, un investisseur peut se retrouver avec plus de 40 situations d'imposition (et taux) différentes. Pour ce qui concerne le régime de l'ISF PME, il a été modifié dix fois depuis sa création (qui ne remonte pourtant qu'à 2007).

Des éléments positifs désormais limités

En dépit de son durcissement récent, la fiscalité des entrepreneurs comporte toujours des éléments favorables, qui sont notamment :

- **le crédit impôt recherche**³⁰, qui est l'un des plus avantageux du monde et constitue réellement un élément d'attractivité pour les centres de R&D. Il ne faut toutefois pas négliger le pendant : la fiscalité des revenus tirés de la propriété intellectuelle reste pénalisante en France par rapport à ses voisins proches, de sorte qu'il est toujours possible, en dépit du CIR, de vouloir éviter une localisation en France (ou de n'y localiser que la masse salariale (chercheurs) et non l'exploitation commerciale de l'innovation) ;
- **le statut de la jeune entreprise innovante**³¹, qui est trop restrictif mais très utile pour les jeunes entreprises à forte intensité capitalistique (biotechs, énergies renouvelables) ;
- **le régime des bons de souscription de parts de créateur d'entreprise**³² qui a été préservé, et qui sont un instrument important pour associer progressivement les salariés d'une entreprise nouvellement créée.

30 Il s'agit d'un crédit d'impôt à l'IS ou l'IR égal à 30 % des dépenses de recherche inférieures ou égales à 100 millions d'euros, et à 5 % au-delà. Pour les entreprises qui en bénéficient pour la première fois et pour celles qui n'en ont pas bénéficié depuis cinq ans, ce taux est de 50 % la première année et de 40 % la deuxième année.

31 L'obtention par une PME du statut de JEI lui permet de bénéficier de nombreux avantages fiscaux et sociaux : exonération d'impôt sur les bénéfices, à 100 % la 1^{re} année, puis à 50 % pendant les 4 années suivantes, exonération d'imposition forfaitaire annuelle (IFA), exonération de la cotisation économique territoriale (CET) et de la taxe foncière pendant sept ans sur délibération des collectivités locales, exonération sous conditions des plus-values de cession de parts ou actions, exonération dégressive sur sept ans de charges sociales pour certaines catégories de personnel.

32 Les bons de souscription de parts de créateur d'entreprise sont émis au profit de salariés qui participent à des augmentations de capital des PME créées depuis moins de 15 ans et détenues à plus de 25 % par des personnes physiques. Ces bons sont incessibles et les gains réalisés lors de la cession des titres acquis au moyen de ces bons bénéficient quant à eux d'un régime fiscal et social de faveur : exonération si le montant annuel des cessions n'excède pas 15 000 euros et sinon à 27 % ou à 41 % si le salarié a moins de trois ans d'ancienneté dans l'entreprise au moment de la cession des titres (source : Vernimmen.net).

2. LE PROJET DE RÉFORME ISSU DES ASSISES DE L'ENTREPRENEURIAT APPORTE UN PREMIER ALLÈGÈMENT QUI DOIT ENCORE ÊTRE CONCRÉTISÉ

Le projet de réforme présenté par le Président de la République en conclusion des « Assises de l'entrepreneuriat » en avril 2013 présente trois grandes caractéristiques :

- la généralisation de l'imposition au barème de l'IR ;
- l'augmentation des abattements applicables, progressifs en fonction de la durée de détention ;
- une relative simplification, avec la création de deux régimes uniques.

Par rapport au système actuel, le maintien d'une imposition forfaitaire pour les entrepreneurs devrait donc disparaître définitivement.

En substitut seraient créés deux régimes de référence, caractérisés par la même imposition au barème mais avec des abattements différents sur les plus-values de cession :

- le régime de droit commun, avec une plus-value imposable au barème de l'IR et des abattements liés à la durée de détention ;
- le régime incitatif, qui repose sur le même principe mais avec des abattements plus élevés. Ce régime s'appliquerait aux cessions de titres de PME de moins de 10 ans, aux cessions intrafamiliales, aux cessions de parts d'une jeune entreprise innovante et aux plus-values en cas départ à la retraite du dirigeant (*voir tableau 3 en annexe*).

Enfin, les entrepreneurs qui cèdent leur entreprise pour partir à la retraite bénéficieraient d'un abattement complémentaire de 500 000 euros sur le montant de leur plus-value.

En matière fiscale, il est préférable de taxer une assiette large par un taux assez bas. Le système actuel conduira à la situation exactement inverse : des taux élevés mais sur une assiette étroite, car jusqu'à 85 % de la plus-value de cession échappera à la taxation au-delà de huit ans de détention dans le régime incitatif.

Par ailleurs, l'imposition au barème de l'IR reste problématique en termes de prévisibilité, car variable d'une année sur l'autre en fonction des revenus. Les actionnaires ne peuvent donc anticiper par avance le montant de leur imposition, comme c'était auparavant le cas avec le prélèvement forfaitaire libératoire.

Il faut enfin rester prudent sur ces annonces, qui n'ont pas été traduites dans les textes législatifs et réglementaires. Les débats parlementaires à l'automne 2013 sur le PLF 2014 pourraient ainsi modifier le contenu de ces nouvelles mesures.

3. L'IMPÔT SUR LA FORTUNE RESTE UN HANDICAP POUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'ENTREPRENEURIAT EN FRANCE

L'impôt sur la fortune constitue avec l'imposition des plus-values un signal négatif adressé aux entrepreneurs et, plus largement, aux détenteurs de capitaux susceptibles d'investir dans notre pays. Alors que sa contribution aux recettes budgétaires et à la redistribution est surtout symbolique, il pénalise l'investissement et donc l'emploi et la croissance. En outre, il taxe plus durement les activités risquées comme l'entrepreneuriat que des actifs peu créateurs d'emplois et d'innovation comme la résidence principale ou les œuvres d'art.

3.1. Les principes de l'ISF : assiette étroite, taux élevé, rendement faible

Les grandes caractéristiques de l'ISF sont demeurées presque inchangées jusqu'à aujourd'hui : l'impôt est acquitté par foyer fiscal et est dû par les seules personnes physiques ayant leur domicile fiscal en France à raison de tous leurs biens³³, qu'ils soient situés sur le territoire national ou en dehors,

³³ Les biens en question sont, entre autres, les suivants : immeubles non bâtis, immeubles bâtis, immeubles en cours de construction, droits réels immobiliers, actifs nécessaires à l'exercice d'une profession libérale ne présentant pas le caractère des biens professionnels, droits de propriété industrielle, meubles, bons de caisse, bons de capitalisation et tous titres de même nature, parts sociales, parts de fonds commun de placement et valeurs mobilières cotées ou non cotées, dépôts, créances, voitures, automobiles, motocyclettes, bateaux, avions, chevaux, bijoux et métaux précieux.

lorsque la valeur totale du patrimoine (net des dettes) est supérieure au seuil de la première tranche du barème, soit 800 000 € en 2010 et 1,3 M€ en 2011 et à nouveau 800 000 € en 2013.

Sont exonérés de l'assiette de l'ISF les objets d'antiquité, d'art ou de collection, les droits de la propriété littéraire ou artistique, les droits de la propriété industrielle, les rentes, pensions et indemnités, ainsi que les biens professionnels. Ceux-ci sont définis comme les biens nécessaires à l'exercice à titre principal d'une profession, les parts ou actions de sociétés³⁴, certains biens ruraux³⁵ et enfin, sous certaines conditions, les locaux d'habitation loués meublés. Enfin, la résidence principale fait l'objet d'un abattement porté de 20 % à 30 % depuis la loi dite TEPA du 21 août 2007.

À la différence de l'impôt sur le revenu, le barème ne s'applique pas par part fiscale mais sur le montant total du patrimoine du foyer. La réforme de l'ISF votée par la majorité précédente aboutissait à un seuil d'imposition relevé de 800 000 € à 1,3 M€ et à la création d'un barème prévoyant une taxation au premier euro à 0,25 % pour les patrimoines compris entre 1,3 M€ et 3 M€, et à 0,5 % pour les patrimoines égaux ou supérieurs à 3 M€.

Cette réforme a été annulée et un barème progressif a été rétabli pour 2013, allant de 0,5 % pour la première tranche à 1,5 % pour la dernière (*voir tableau 4 en annexe*).

Il est important de comprendre que l'ISF taxe le patrimoine, indépendamment des revenus générés par ce même patrimoine (qui sont eux-mêmes, le cas

34 Les conditions d'exonération des parts et actions dépendent de la forme de la société, mais dans tous les cas, la société doit avoir une activité industrielle, commerciale, agricole, artisanale ou libérale. Les parts de sociétés de personnes sont exonérées d'ISF si leur propriétaire exerce dans cette société son activité professionnelle principale. Pour les parts ou actions de sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés, l'exonération est soumise à trois conditions cumulatives :

- le propriétaire des titres ou un membre de son foyer (au sens de l'ISF) doit exercer des fonctions de dirigeant ;
- la rémunération de cette fonction doit représenter plus de la moitié des revenus professionnels du dirigeant ;
- le dirigeant doit détenir au moins 25 % du capital de la société. Pour apprécier ces 25 %, sont pris en compte les titres détenus par le foyer mais aussi ceux détenus par le groupe familial (ascendants, collatéraux) ou par l'intermédiaire d'une société interposée. Si le seuil des 25 % n'est pas atteint, les titres détenus par le dirigeant peuvent être considérés comme professionnels s'ils représentent plus de 50 % de la valeur brute de son patrimoine.

35 Les biens ruraux exploités par leur propriétaire ou donnés à bail à long terme (ce dernier cas est une dérogation à la notion de BP : puisque ces terres sont louées, leur propriétaire n'exerce pas son activité dessus).

échéant, taxés). Ainsi, un patrimoine supérieur à 800 000 € est taxé même s'il ne génère pas de revenus ou de plus-values pour son détenteur.

Le produit de l'ISF a été multiplié par 2,6 entre 1997 et 2008, le nombre de redevables étant lui multiplié par presque trois (de 178 000 à 566 000), et ce en raison de la hausse des prix immobiliers et des valeurs mobilières sur cette période. Les deux premières tranches représentent un peu plus de 89 % de l'effectif global des redevables et plus de 67 % du patrimoine taxable total. Or, en dépit de cette augmentation du nombre de contribuables, le produit de l'ISF reste faible : les recettes de l'ISF, qui représentaient 4,4 Md€ en 2007, se sont établies à 3,13 Md€ en 2009. Pour 2013, l'application du nouveau barème devrait générer un produit d'un peu plus de 4 Md€.

L'effet redistributif de cet impôt est donc modeste : dans la mesure où l'ISF représente moins de 0,5 % des prélèvements obligatoires, sa contribution à la progressivité du système fiscal est plus symbolique que réelle.

3.2. Un impôt qui nuit à l'attractivité fiscale de la France

Une progressivité contestable

La progressivité du barème implique que plus le montant du patrimoine est élevé et plus celui-ci est rentable, ce qui reste à démontrer. De plus, les patrimoines les plus élevés sont souvent plus liquides et plus facilement délocalisables : la progressivité du barème, qui a des justifications en termes d'équité, s'oppose donc à la théorie économique qui préconise de **moins taxer les assiettes les plus mobiles**.

Dans la dernière tranche du barème, le capital doit dégager une rentabilité annuelle hors inflation supérieure à 1,5 % pour maintenir sa valeur. Depuis la création de l'impôt, les taux ont peu augmenté en valeur nominale mais plus **fortement en termes réels**. Au moment de la création de l'IGF en 1981, le taux de la dernière tranche était ainsi à 1,5 %, comme aujourd'hui. Toutefois, rapportés au taux d'inflation (11,8 % en 1982, contre 2 % en 2012), ou encore au taux de rémunération des emprunts d'État à long terme (environ 16 % en 1982, contre 1,9 % pour le taux à 10 ans en mai 2013), les taux

appliqués relèvent de fait une augmentation de la pression relative de l'ISF sur les ménages redevables.

Un handicap pour la compétitivité fiscale

La question la plus sensible est celle de la perte de base taxable liée au départ de contribuables vers des pays à moindre fiscalité du capital. Même si les données sont un peu anciennes, les tableaux 5 et 6 de l'annexe, issus d'un rapport du CPO³⁶ restent illustratifs.

Sur les quatre années étudiées, ce sont donc 2 445 redevables de l'ISF, représentant 7,8 Md€ de patrimoine, qui ont quitté le territoire national. **Il est toutefois impossible de savoir si ces départs ont un lien direct ou indirect avec l'existence de l'ISF**, même s'il ne constitue sans doute pas un facteur favorable dans le choix de localisation du capital. De même, des contribuables assujettis à l'ISF ont pu partir puis revenir en France (par exemple dans le cas d'une mobilité professionnelle), de telle sorte qu'il est méthodologiquement très compliqué d'évaluer la perte de base taxable nette depuis la création de cet impôt.

Un impôt progressivement supprimé dans les pays étrangers

Plusieurs pays ont supprimé leur imposition sur le stock de capital, souvent en contrepartie d'une augmentation de l'impôt sur les hauts revenus. Différentes raisons ont justifié ces suppressions :

- les fuites de capitaux en économie ouverte ;
- les risques distorsifs dans les choix d'allocation du capital ;
- le ratio rendement/coût de gestion de l'impôt (aux Pays-Bas, les frais de gestion représentaient 26 % du produit de l'impôt ce qui a justifié la suppression). En France, les frais de gestion de l'ISF s'élèveraient à un peu moins de 100 M€ ;

36 Conseil des prélèvements obligatoires, *Le patrimoine des ménages*, 2009.

- les problèmes d'équité dans la valorisation des différentes catégories d'actifs (ex. : actifs financiers et biens immobiliers).

Dans le cas de l'Allemagne, la suppression de l'impôt sur la fortune est intervenue en 1997 après une décision de la Cour constitutionnelle fédérale sur ces considérations d'équité : le patrimoine immobilier était ainsi évalué sur des bases cadastrales obsolètes, créant une distorsion avec les détenteurs d'actifs financiers. Concomitamment, le taux de la tranche marginale de l'impôt sur le revenu a été relevé à 45 %.

En Italie, l'impôt sur la fortune des particuliers est devenu un impôt local qui s'est substitué à l'ancien impôt sur « l'augmentation de la valeur des immeubles » et concerne tous les biens immobiliers, à l'exception de la résidence principale qui est exonérée. Le taux d'imposition est faible et varie de 0,4 % à 0,7 % selon les régions.

Les États-Unis ont supprimé en 2007 leur impôt sur le stock de capital qui existait depuis 1947. Pour autant, des municipalités et des comtés continuent d'appliquer un impôt sur la propriété (*property tax*) qui leur fournit l'essentiel de leurs ressources ; cet impôt frappe surtout les biens immobiliers, mais aussi les biens mobiliers et les actifs financiers. Cette imposition est assise sur la valeur vénale des biens et non sur la valeur locative.

Si la tendance générale est à la suppression des impositions sur la détention du patrimoine, de **nombreux pays taxent en revanche spécifiquement et presque exclusivement la part immobilière du patrimoine détenu, qui par définition ne peut être localisée ailleurs**. Ainsi, au Royaume-Uni, la Council tax atteignait 22 milliards de livres. Les États-Unis, le Canada, le Japon ou encore la Finlande ont des modèles proches.

Un élément positif : l'ISF PME

La loi TEPA de 2007 a créé une réduction d'impôt au titre de l'ISF pour les sommes investies dans des PME non cotées. La réduction était de 75 % des sommes investies dans la limite de 50 000 €. L'une des faiblesses identifiées dans l'économie française étant la faiblesse en fonds propres des PME, cette incitation fiscale joue un rôle positif. Elle favorise également le financement de

l'entrepreneuriat. Depuis 2011, le régime a été durci et la réduction d'impôt est désormais plafonnée à 50 % dans la limite de 45 000 €. Compte tenu de ses effets positifs sur le financement de l'entrepreneuriat, ce dispositif devrait être sanctuarisé.

4. PISTES COMPLÉMENTAIRES DE RÉFORME : ENCOURAGER LES ACTIVITÉS RISQUÉES AU DÉTRIMENT DES RENTES

La fiscalité liée à l'entrepreneuriat doit encourager les activités risquées, comme la création d'entreprises, qui sont créatrices de valeur et d'emplois pour notre pays. Il est regrettable que les avantages fiscaux les plus importants bénéficient en France davantage à des situations constituées qu'à des activités innovantes qui créent de la richesse et de l'emploi (*voir le chapitre sur la fiscalité de l'épargne*). Pour concilier cet objectif avec le nécessaire impératif de rétablissement des comptes publics, qui limite les marges de manœuvre budgétaires, deux pistes devraient être explorées :

Proposition 1 : Sanctuariser les régimes favorables à l'entrepreneuriat

Le régime fiscal français dispose de quelques éléments favorables à la création d'entreprises qui, dans le contexte actuel, doivent impérativement être sanctuarisés. Ces dispositifs sont notamment :

- le **statut de la « Jeune entreprise innovante »**, dont les conditions sont trop restrictives, de sorte qu'il ne bénéficie qu'à un petit nombre d'entreprises (principalement celles qui sont très intensives en R&D, c'est-à-dire les biotechs, ou le secteur des énergies renouvelables). Le statut de la JEI devrait être élargi pour bénéficier à davantage d'entreprises innovantes (notamment dans le secteur d'Internet, ou des services par exemple) ;
- le régime de l'**ISF PME** joue aujourd'hui un rôle déterminant dans les levées de fonds. Du fait de l'inclusion des souscriptions FIP FCPI dans le plafond des « niches » de 10 000 € à l'IR, ces sources de fonds se tarissent. Compte tenu de la réforme de l'imposition des plus-values qui dissuade les business angels, cette dépense fiscale devient primordiale pour le financement de très jeunes entreprises, qui dépend la plupart du temps de personnes physiques ;

- le régime actuel des **bons de souscription de parts de créateur d'entreprise** destinés aux salariés qui participent à la création de PME doit être maintenu, car il permet d'intéresser les salariés au projet porté par l'entrepreneur, en les associant.

À ces dispositifs, il faut ajouter l'annonce par le Président de la République d'une **réforme du PEA**, permettant d'investir à titre complémentaire 75 000 € dans des actions ou des parts sociales de PME et d'ETI. Si cette mesure est effectivement mise en œuvre, elle devra également être sanctuarisée.

Proposition 2 : Rétablir une fiscalité simple et attractive des plus-values pour les entrepreneurs

La solution optimale serait une refonte totale de la fiscalité de l'épargne et de la fiscalité des plus-values, articulée autour d'un principe simple : un taux unique sur l'ensemble des actifs et des revenus, afin de laisser les investisseurs réaliser eux-mêmes leur arbitrage rendement/risque. Une réforme de moindre ampleur devrait consister à ne plus défavoriser relativement les investissements risqués par rapport aux actifs liquides et sûrs.

Une solution de second rang serait l'abrogation de cette réforme et le retour au régime antérieur de taxation des plus-values (celui en vigueur avant la LFI 2013).

Le nouveau régime d'imposition mis en place réduit la taxation à mesure que s'allonge la durée de détention, ce qui revient opposer la création de valeur sur le long terme et celle sur le court terme. Or, l'économie française a autant besoin d'entreprises (notamment familiales) qui se construisent sur plusieurs générations que d'entreprises qui se transforment, se structurent, changent de propriétaires rapidement.

Si l'objectif est de décourager la spéculation à très court terme, une proposition simple serait de tout simplement taxer davantage les plus-values réalisées sur les marchés réglementés : les investissements dans les jeunes entreprises non cotées sont de toute façon illiquides et ne permettent pas des comportements d'achat et de revente avec un horizon très court. Une alternative pourrait s'inspirer du système en vigueur en Californie : taxation au

barème de l'IRPP pour les plus-values réalisées dans un délai inférieur à un an, taxation au régime de la plus-value pour les autres (23 % charges sociales incluses).

Enfin, les durées de détention choisies (de un à huit ans), quelles qu'elles soient, créeront des effets de seuils qui seront mécaniquement préjudiciables à ceux n'entrant pas dans le seuil. Ce critère introduit un biais fiscal dans les décisions d'investissement (par exemple : refus de faire une levée de fonds avant deux ans, pour ne pas être dilué et rester fiscalement considéré comme un entrepreneur), qui n'est pas forcément aligné avec les nécessités économiques de développement, ni avec les intérêts des salariés, de l'entrepreneur et des clients.

La fiscalité ne devrait pas établir d'incitation sur ce point. Cette mesure procède d'une généralisation confuse à partir des problèmes de la fiscalité de l'épargne (qui agit sur la collecte et l'oriente vers des supports trop liquides et non vers des supports d'épargne longue), et de leur extension à la fiscalité des plus-values, qui obéit elle à des logiques d'investissement différentes.

À moyen terme, il serait souhaitable de **rétablir le prélèvement forfaitaire libératoire** avec un taux raisonnable au regard de ceux pratiqués par nos principaux voisins européens et dans tous les cas **inférieur à 30 % de la plus-value, prélèvements sociaux compris**, ce qui placerait déjà la France dans les pays taxant le plus fortement le capital.

Proposition 3 : Limiter les effets anti-économiques de l'ISF

Malgré ses effets anti-économiques incontestables, l'ISF est devenu un impôt si symbolique que sa suppression enverrait un signal négatif en termes d'équité alors que les prélèvements obligatoires ont fortement augmenté depuis 2011. Il est pourtant indispensable de l'aménager pour atténuer ses effets les plus négatifs et envoyer un signal positif aux entrepreneurs et investisseurs.

Plusieurs pistes sont possibles :

- encourager l'investissement de long terme en exonérant totalement d'ISF les parts d'entreprises détenues pendant au moins 10 ans ;

- refondre le barème, avec un taux supérieur qui ne devrait pas dépasser 1 % compte tenu de la baisse des placements à taux sans risque depuis la création de cet impôt ;
- taxer davantage le capital *a priori* improductif : l'abattement sur la résidence principale ou l'exonération des œuvres d'art, qui ne relèvent pas de l'incitation à la croissance, pourraient être revus en conséquence.

Annexe

Une fois ces modifications prises en compte, le régime applicable à compter de 2013 se traduit par les taux suivants, pour les contribuables imposés à la dernière tranche du barème de l'IRPP et assujettis à la contribution Fillon sur les hauts revenus :

Tableau 1. Synthèse des taux d'imposition

	Tranche marginale d'imposition	Abattement	Taux final maximal*
Régime des non-entrepreneurs			
Plus-value 2013 sur titres détenus depuis moins de deux ans	45 %	-	62 %
Plus-value 2013 sur titres détenus entre 2 et 4 ans	45 %	20 %	53 %
Plus-value 2013 sur titres détenus entre 4 et 6 ans	45 %	30 %	48,5 %
Plus-value 2013 sur titres détenus depuis plus de 6 ans	45 %	40 %	44 %
Régime des entrepreneurs			
Plus-value 2012	19 %	-	38,5 %
Plus-value 2013	19 %	-	38,5 %
Entrepreneurs partant à la retraite			
Plus-value 2012	-	-	19,5 %
Plus-value 2013	-	-	19,5 %

* Y compris la déduction de CSG et la contribution sur les hauts revenus de 4 % (contribution « Fillon »).

Tableau 2. Taux marginaux d'imposition maximaux au 1^{er} janvier 2013

Pays	Plus-values
Allemagne	26,4 %
Brésil	15 %
Chine	20 %
Espagne	27 %
États-Unis	39,6 %
France	62 %
Italie	20 %
Japon	20 %
Luxembourg	42,4 %
Pays-Bas	25 %
Royaume-Uni	28 %

Tableau 3. Synthèse des abattements sur plus-value

Durée de détention	Abattements dans le régime actuel (LFI 2013)	Abattement dans le nouveau régime de droit commun	Abattement dans le nouveau régime incitatif
Moins d'un an	0 %	0 %	0 %
Entre un et deux ans	0 %	0 %	50 %
Entre deux et quatre ans	20 %	50 %	50 %
Entre quatre et six ans	30 %	50 %	65 %
Entre six et huit ans	40 %	50 %	65 %
Au-delà de huit ans	40 %	65 %	85 %

Tableau 4. Barème de l'ISF pour 2013

Fraction de la valeur nette taxable du patrimoine	Taux applicable
N'excédant pas 800 000 €	0%
Supérieure à 800 000 € et inférieure ou égale à 1,3 M€	0,50 %
Supérieure à 1,3 M€ et inférieure ou égale à 2,57 M€	0,70 %
Supérieure à 2,57 M€ et inférieure ou égale à 5 M€	1 %
Supérieure à 5 M€ et inférieure ou égale à 10 M€	1,25 %
Supérieure à 10 M€	1,50 %

Tableau 5. Départ à l'étranger de redevables de l'ISF (2003-2006)

Départ au titre de l'année	2003	2004	2005	2006
Nombre de redevables	368	598	666	843
Bases imposables de l'année n (Md€)	1,1	1,9	2,3	2,5
Produits d'ISF au titre de l'année n (Md€)	7,1	16,4	18,2	17,6

Source : DGFIP.

Tableau 6. Pays de destination des redevables partis en 2006

Pays	Nombre de redevables	Bases imposables correspondantes (en M€)
Belgique	132	0,5
Suisse	127	0,5
Royaum-Uni	93	0,3
États-Unis	83	0,2
Maroc	37	0,06
Italie	33	0,09
Autres	338	0,8
Total	843	2,5

Source : DGFIP.

Partie IV. Fiscalité et financement de la protection sociale

Résumé

D'avantage encore que son mode de financement, c'est le niveau de notre protection sociale, qui conditionne le poids des prélèvements qui y sont affectés, qui pose aujourd'hui problème.

La fiscalisation progressive des ressources de la protection sociale, initiée depuis le début des années 1980, n'a que modérément réduit le poids des prélèvements assis sur les revenus d'activité, qui représentaient encore plus des trois quarts du total des recettes de la protection sociale en 2010.

Ce poids – qui place la France aux premiers rangs de l'Union européenne – met en péril la compétitivité de l'économie française, que sa spécialisation et son niveau de gamme rendent particulièrement sensible aux évolutions du coût du travail.

Cette situation a conduit à envisager depuis la fin des années 2000 divers scénarios de basculement d'une partie des cotisations sociales sur une assiette alternative, permettant ainsi de donner un « appel d'air » aux entreprises françaises, dont le taux de marge atteint aujourd'hui un niveau critique, tout en résorbant les déficits chroniques de la sécurité sociale.

L'analyse montre toutefois que la recherche d'une assiette « miracle » pour financer les dépenses sociales est vaine, tant que la dérive de ces dernières ne sera pas jugulée.

Au-delà des effets contrastés que révèlent les simulations effectuées sur les scénarios de transferts de prélèvements, le principal écueil de ces derniers réside dans les problèmes de régulation du système qu'ils soulèvent, en entretenant chez ses bénéficiaires l'illusion d'une déconnexion entre les recettes et les dépenses de protection sociale.

À cet égard, la tentative avortée de mise en place d'une TVA sociale (pudiquement renommée « TVA anti-délocalisation ») en 2012, puis le choix de dissocier la question du financement de la protection sociale de celle du coût du travail au travers de la mise en place du CICE se révèlent être avec le recul les solutions plus pernicieuses, visant à repousser à plus tard toute action sur les dépenses.

La seule alternative réside désormais dans une démarche assumée d'économies au travers d'une révision du périmètre de la protection sociale : c'est en effet probablement dans ce domaine que la notion de réforme structurelle a aujourd'hui le plus de sens.

Introduction

L'importance de notre système de protection sociale place aujourd'hui la France au premier rang des pays de l'OCDE par le montant des prestations versées : les dépenses sociales y représentaient ainsi 32,1 % du PIB en 2012, devant les pays nordiques (30,5 % pour le Danemark, 29 % pour la Finlande et 28,2 % pour la Suède³⁷).

En raison du fort dynamisme des dépenses sociales au sein des dépenses publiques³⁸, une part croissante des prélèvements obligatoires financent aujourd'hui la protection sociale. Au sein de ces derniers, les prélèvements obligatoires sociaux (*ie*, hors contributions publiques affectées et cotisations imputées des administrations publiques) ont augmenté de 6,6 points de PIB au cours des trente dernières années, et représentaient 57 % de l'ensemble des prélèvements obligatoires contre 44 % en 1981³⁹.

Cette forte croissance des prélèvements obligatoires n'a toutefois pas suffi à empêcher un déficit chronique des comptes de la protection sociale, faute d'une maîtrise suffisante de l'évolution des prestations versées.

Par ailleurs, l'essentiel du financement de la protection sociale continue à reposer sur des prélèvements assis sur les revenus d'activité, malgré un processus de diversification des ressources de la protection sociale engagé plusieurs années.

Enfin, l'évolution de la structure des prélèvements affectés au financement de la protection sociale ne s'est accompagnée d'aucune rationalisation du système de financement, dans le sens d'une mise en cohérence de la nature

37 Source : OCDE. Pour 2013, la France devrait rester au 1^{er} rang de l'OCDE, avec un niveau de dépenses sociales qui devrait s'établir à 33 % du PIB.

38 Les prestations sociales (+ 7,4 points de PIB) expliquent ainsi près des deux tiers de la croissance des dépenses publiques entre 1978 et 2011 (+ 11,3 points de PIB). Source : Rapport sur la dépense publique et son évolution, PLF 2013.

39 Source : PLFSS 2013, FQE financement.

des ressources, avec le type de dépenses financées, au niveau des différentes branches de la sécurité sociale.

Aussi, toute réflexion sur la fiscalité « sociale » doit aujourd'hui tenir compte de trois enjeux :

- celui de la pertinence d'une action sur les recettes pour résorber le déficit des régimes de protection sociale ;
- celui de l'adéquation du mode de financement de la protection sociale avec le renforcement nécessaire de la compétitivité des entreprises françaises ;
- celui, enfin, de la clarification du mode de financement des prestations avec la logique contributive ou universelle de ces dernières.

1. LA QUADRATURE DU CERCLE : LES TROIS ENJEUX DE LA FISCALITÉ « SOCIALE »

1.1. Résorber les déficits sociaux : les limites du levier des recettes

En matière de protection sociale, s'il est possible de disposer d'une certitude, c'est celle de la criticité de la situation actuelle. Le déficit de l'ensemble des régimes de base de Sécurité sociale et du fonds de solidarité vieillesse a en effet plus que doublé en 2009 avant d'atteindre un niveau sans précédent de 28 Md€ en 2010. Si les mesures prises depuis ont permis de ramener ce déficit à 17,5 Md€ en 2012, la commission des comptes de la sécurité sociale estime qu'il restera quasi constant en 2013 à 17,3 Md€.

La crise des recettes, liée au retournement de conjoncture subi ces dernières années est survenue alors que la Sécurité sociale connaissait un déficit structurel récurrent, dû notamment à la difficulté à maîtriser les dépenses d'assurance maladie, donc le coût de la santé qui représente 11,6 % du PIB, soit le 3^e rang au sein des pays de l'OCDE⁴⁰ et à la croissance des dépenses

40 Derrière les États-Unis et les Pays-Bas. Source : Banque mondiale – comparaison sur les données 2011.

de retraite sous l'effet de l'arrivée à l'âge de la retraite de générations nombreuses.

Dans ces conditions, une constante des derniers trains de lois de financement de la Sécurité sociale (LFSS) aura été d'augmenter les ressources mises à la disposition de celle-ci en recherchant la mise à contribution d'assiettes nouvelles, soit non ou peu utilisées jusqu'ici pour financer la protection sociale, soit auparavant exemptées en tout ou partie de cotisations et contributions sociales. Dans ce cadre, ont été essentiellement ciblés d'une part les éléments accessoires de rémunération, mais restant liés à la situation de travail⁴¹ et d'autre part les revenus autres que ceux découlant de la situation de travail⁴². Plutôt que d'augmenter le taux de contributions existantes (hormis pour financer le retour partiel à la retraite à 60 ans en 2012 – la même logique devant prévaloir pour la réforme des retraites de 2014, la solution d'une hausse des cotisations retraites de 0,3 point ayant été retenue par le gouvernement), les principales mesures affectant les sources de financement de la protection sociale ont ainsi ces dernières années consisté à rechercher la taxation d'assiettes complémentaires, partant notamment du postulat d'un écart de dynamique existant entre rythme de progression des salaires et rythme de progression des éléments de rémunération ou avantages extra-salariaux.

La tentation de relever le niveau des prélèvements obligatoires a ainsi été toujours d'autant plus forte qu'elle produit des effets rapides et s'avère généralement plus facile à mener que des réformes structurelles relatives au contenu des prestations sociales. À cet égard, l'équilibre de la LFSS pour 2013 est symptomatique : les dispositions relatives aux recettes y étaient bien plus nombreuses et importantes que celles concernant les dépenses. Cette stratégie atteint toutefois aujourd'hui ses limites :

- la réduction du montant des « niches » sociales offre aujourd'hui des marges restreintes, l'essentiel de ces dernières résidant dans le dispositif

41 Indemnités de mise à la retraite, indemnités pour rupture du contrat de travail, avantages divers accordés par les comités d'entreprise, versement de rémunérations par des tiers à l'employeur, stock-options, attributions gratuites d'actions, versements à des plans d'épargne entreprise ou encore à des régimes d'entreprise de prévoyance ou d'épargne supplémentaire.

42 Revenus du patrimoine et de l'épargne.

d'allègements généraux de charges sociales⁴³, dont les effets bénéfiques sur l'emploi sont aujourd'hui validés par l'ensemble des travaux économiques⁴⁴ ; quant aux autres « niches »⁴⁵, leurs enjeux financiers sont sans commune mesure avec ceux auxquels font face les régimes de protection sociale ;

- la hausse du forfait social sur les rémunérations ou gains non soumis aux cotisations sociales a été vertigineuse⁴⁶ – au risque de détruire l'assiette sur laquelle ce prélèvement repose aujourd'hui. De fait, les recettes résultant de l'instauration puis de la hausse du forfait social ont généralement été surévaluées, les conventions retenues en matière d'élasticité sous-évaluant les modifications de comportement induites par ce prélèvement ;
- quant aux prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine, ils ont eux aussi très fortement augmenté depuis 2010 (avec une augmentation cumulée en valeur de 62 % pour les trois années 2011, 2012 et 2013⁴⁷) et atteignent aujourd'hui un niveau peu soutenable⁴⁸.

1.2. Préserver la compétitivité des entreprises : la nécessaire baisse des prélèvements assis sur le travail

Malgré un processus de diversification des ressources engagé depuis plusieurs années, l'essentiel du financement de la protection sociale repose encore aujourd'hui sur des prélèvements assis sur les revenus d'activité.

43 En 2011, les mesures d'allègements général représentaient ainsi avec les exonérations applicables aux heures supplémentaires – désormais supprimées – les quatre cinquièmes du total des exonérations recensées en annexe 5 au PLFSS.

44 Pour une revue de littérature sur ce point, voir *Les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires de 1993 à 2009*, document d'études de la Dares, février 2012.

45 L'expression de « niches sociales », par homologie avec la notion de « niches fiscales » étant elle-même problématique, dans la mesure où une partie des revenus qui ne sont pas ou peu assujettis aux cotisations sociales sont exclus du droit à prestation.

46 Initialement établi pour l'année 2009 à un taux de 2 %, il n'a cessé d'augmenter par la suite, avec un taux de 4 % pour l'année 2010, 6 % pour l'année 2011, 8 % du 1^{er} janvier au 30 juillet 2012, et s'établit depuis à 20 % tandis que son assiette s'est elle aussi progressivement élargie.

47 Source : *Rapport d'étape sur la clarification et la diversification du financement des régimes de la protection sociale*, Haut Conseil du Financement de la protection sociale, juin 2013.

48 Voir sur ce point la contribution sur la fiscalité de l'épargne.

Ainsi, en 2010, 77,3 % des ressources de la protection sociale étaient toujours constituées de prélèvements sociaux sur les revenus d'activité ; cette situation s'expliquait par un niveau particulièrement élevé des cotisations sociales (64 % en 2010 vs. 56,8 % en moyenne dans l'UE 27 selon l'OCDE), mais aussi par le fait que la CSG reste aujourd'hui principalement assise sur les revenus d'activité (en 2012, l'assiette de cette dernière reposait à près de 70 % sur le travail).

De plus, le taux de prélèvement sur les salaires a progressé de 6,3 points entre 1990 et 2012, en raison d'une hausse de 3,6 points des prélèvements à la charge des salariés (y compris CSG et CRDS) et de 2,6 points des prélèvements à la charge des employeurs⁴⁹. Cette progression a pu être atténuée sur les bas salaires, avec la mise en place des allègements généraux de cotisations sociales ; celles-ci ne portent toutefois que sur les seules cotisations de Sécurité sociale, tandis que les prélèvements hors Sécurité sociale⁵⁰ ont vu pour leur part leur taux augmenter.

Ajoutés à l'impôt sur le revenu, ce poids et ce dynamisme des prélèvements sociaux sur le travail entraînent un coin fiscal élevé⁵¹, qui décourage l'emploi et pénalise la compétitivité des entreprises installées en France, que leur positionnement de gamme et la faible substituabilité de leurs produits vis-à-vis de la concurrence étrangère rendent particulièrement sensibles à la dégradation de leur compétitivité coût⁵².

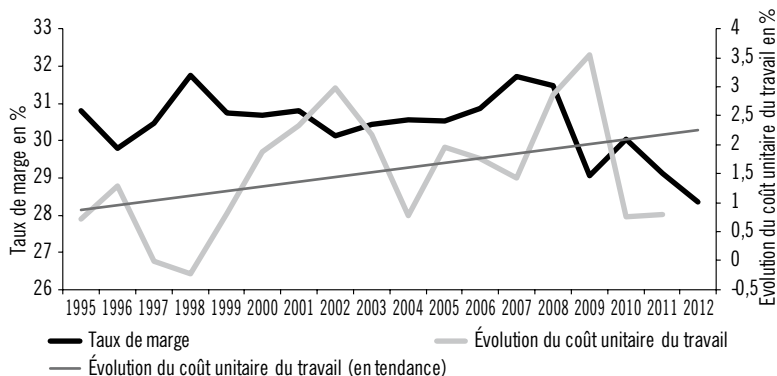
49 Taux portant sur les rémunérations entrant dans l'assiette assujettie aux cotisations sociales, indépendamment des réductions ou exemptions qui ont pu l'affecter. Source : *États des lieux du financement de la protection sociale en France*, Haut Conseil du Financement de la protection sociale, janvier 2013.

50 Notamment, concernant les cotisations versées par les employeurs : taxe d'apprentissage, formation professionnelle et logement, versement transport...

51 50,2 % en 2012 pour un célibataire sans enfant ayant un salaire égal à celui d'un salarié moyen, ce qui place la France au second rang des pays de l'OCDE, juste derrière la Belgique. La France se classe au premier rang pour un couple marié avec deux enfants.

52 S'il ne relève pas du propos de cette note d'analyser les causes de la dégradation de la compétitivité de l'économie française, on se contentera de souligner ici qu'il serait vain d'opposer compétitivité « coût » et compétitivité « hors coût ». Le décrochage de la compétitivité française s'inscrit en effet dans une spirale négative, dans laquelle les déficits de compétitivité « coût » et « hors coût » s'entraînent mutuellement. Les entreprises françaises se caractérisent par une différenciation « hors-prix » relativement faible ; autrement dit : leurs produits, à prix équivalents, ne sont pas préférés à ceux de la concurrence, du fait d'un niveau de gamme insuffisant. De ce fait, nos entreprises sont contraintes de vendre moins ou moins cher que leurs concurrentes – sauf à réduire leur structure de coûts – ce explique la dégradation de leurs marges observée au cours des dernières années. La faiblesse des marges réduit à son tour l'épargne des entreprises, et empêche les investissements propres à engager les efforts d'innovation susceptibles d'améliorer leur compétitivité « hors coût ».

Évolution du coût unitaire du travail et du taux de marge des entreprises non financières en France



Une manière d'illustrer le rôle joué par le poids du financement de la protection sociale dans la dégradation de la compétitivité des entreprises consiste à analyser l'incidence des prélèvements sociaux dans l'évolution du partage de la valeur ajoutée : entre 2000 et 2012, la part des rémunérations des salariés au sein de cette dernière s'est accrue de 1,4 point, plus d'un tiers de cette hausse s'expliquant par l'alourdissement des cotisations patronales⁵³.

Cette situation est aujourd'hui préoccupante, à l'heure où le taux de marge des entreprises française n'a jamais été aussi faible, et alors que plusieurs de nos voisins comme l'Allemagne ou l'Espagne ont su contenir l'évolution de leur coût du travail.

1.3 Clarifier la cohérence entre les recettes et les dépenses : un préalable à une meilleure régulation

La structure de financement de la protection sociale ne répond qu'imparfaitement à la logique d'une correspondance entre financement fiscal de prestations à vocation universelles et couverture par des cotisations sociales de

⁵³ Si la part des salaires et traitements bruts augmente dans le même temps de 0,9 point, les ménages n'ont bénéficié que partiellement de cette hausse, dans la mesure où les prélèvements sociaux (cotisations salariales et CSG) ont crû plus rapidement que les salaires (cf. Rapport Cotis).

prestations relevant d'une logique assurantielle, organisée sur une base professionnelle.

En mettant en place son système de Sécurité sociale en 1946, la France a en effet choisi d'asseoir son financement sur des cotisations assises sur le travail plutôt que sur l'impôt. Ce choix se justifiait alors dans la mesure où les prestations qui étaient alors versées répondaient à une logique assurantielle.

Depuis, on a assisté à une universalisation progressive d'un certain nombre de prestations (notamment les prestations en nature d'assurance maladie, puis les prestations familiales), qui ne sont pas fonction de la durée de l'affiliation ou du montant des cotisations versées, mais obéissent le plus souvent à des conditions de résidence sur le territoire national et/ou de revenus.

Or si la diversification des ressources de la protection sociale a accompagné ce mouvement d'universalisation des prestations, elle n'a pas conduit à une véritable rationalisation de la structure de ces prélèvements dans le sens d'une mise en cohérence de la nature des ressources, avec le type de dépenses financées, au niveau des différentes branches de la Sécurité sociale.

Ainsi, les branches famille et maladie⁵⁴ de la Sécurité sociale, dont la vocation universelle est la plus prononcée, restent financées respectivement pour 65 % et 49 %⁵⁵ par des cotisations sociales. De plus, les aménagements apportés à la structure des cotisations sociales en ont en partie transformé la nature, comme l'illustre l'encadré ci-dessous, ce qui écarte encore le mode de financement actuel d'un système strictement rationnel ou du moins répondant aux principes exposés ci-dessus.

Les cotisations sociales : un changement progressif de nature

Les cotisations sociales étaient à l'origine des prélèvements proportionnels au revenu, dans la limite du plafond de la Sécurité sociale. Aujourd'hui, les cotisations sociales ne sont plus prélevées dans la limite d'un montant de rémunération que pour la seule assurance vieillesse, pour une partie

⁵⁴ CNAM maladie, hors AT-MP.

⁵⁵ Chiffres 2011.

seulement des cotisations lui étant affectées et en raison de l'existence de régimes de retraites complémentaires obligatoires, financés par des cotisations portant sur les tranches de salaires supérieures au plafond de

la Sécurité sociale. Engagé en 1967, le mouvement de déplafonnement des cotisations sociales s'est achevé en 1991.

Par la suite, les mesures d'allègement général de cotisations sociales sur les bas salaires ont rendu les cotisations sociales fortement progressives. De prélèvement proportionnel jusqu'à une certaine limite du niveau de rémunération, les cotisations sociales se sont donc progressivement transformées en un prélèvement à caractère progressif, portant sur l'intégralité du salaire brut⁵⁶.

Ainsi, l'organisation du financement de la protection sociale en France ne répond plus depuis longtemps aux standards théoriques du financement de systèmes obligatoires de mutualisation des risques, rendant ainsi le système déresponsabilisant.

2. EXISTE-T-IL UNE “ ASSIETTE MIRACLE ” ?

La volonté de répondre aux enjeux évoqués précédemment a conduit un certain nombre d'analystes à envisager une solution dans la recherche d'une assiette alternative, dont le dynamisme permettrait tout à la fois d'envisager un retour à l'équilibre des comptes sociaux et d'opérer un transfert de charges visant à réduire le poids des cotisations sociales.

⁵⁶ Ainsi, en 2013 – et avant prise en compte du CICE – le taux de prélèvements sur la masse salariale s'élève-t-il de 20,3 % au niveau du SMIC à 46,3 % au dessus de 1,6 SMIC, les seules cotisations de Sécurité Sociale représentant 4,6 % de la masse salariale au niveau du SMIC contre 30,6 % au dessus de 1,6 SMIC. Source : Cour des comptes, le financement de la branche famille, mai 2013

2.1. Une réflexion ancienne

En soi, cette réflexion n'est pas nouvelle. Elle s'inscrit dans le prolongement de la fiscalisation progressive du financement de la protection sociale – processus néanmoins jamais assumé en tant que tel, dès lors que sa conséquence logique implique une remise en cause de la légitimité des partenaires sociaux dans la gestion du système de protection sociale – tout en articulant cette logique de diversification des ressources avec le souci de préserver l'emploi via l'allègement du coût du travail.

Ainsi, la création de la CSG visait à l'origine à « un assainissement économique des conditions de financement de la Sécurité sociale pour peser moins sur l'emploi »⁵⁷ davantage qu'elle ne visait à combler un déficit⁵⁸. Initialement instituée au taux de 1,1 %, son produit était affecté au financement de la CNAF en contrepartie d'une baisse des cotisations familiales patronales. Si son taux a été porté à 2,4 % en 1993, sa plus forte progression a toutefois lieu entre 1997 et 1998, avec sa substitution en deux étapes à la quasi-totalité des cotisations salariales maladie.

Bien que reposant sur une assiette plus large que celles des cotisations sociales, puisqu'elle pèse notamment sur les revenus de remplacement, la CSG a pour inconvénient de reposer encore majoritairement sur les revenus du travail, tandis que les marges de manœuvre sur son taux sont aujourd'hui limitées⁵⁹.

C'est pourquoi les – nombreux⁶⁰ – rapports qui se succèdent depuis vingt ans sur l'évolution du financement de la Sécurité sociale ont cherché à envisager

57 Interview de Michel Rocard, « Quel avenir pour le financement de la protection sociale après 15 ans de CSG ? », actes du colloque du 19 décembre 2006, EN3S, Alma Consulting Group.

58 « La CSG n'a été créée en aucune manière pour combler un déficit », *ibid.*

59 La question se pose en effet de savoir jusqu'à quel niveau il est constitutionnellement possible de maintenir les caractéristiques actuelles de la CSG (proportionnalité, absence de tranche zéro). Au-delà, comme l'ont illustré les derniers arbitrages effectués sur les retraites, la tentation d'une hausse généralisée de la CSG entre en conflit avec la volonté politique de ne pas casser la reprise au moment où le pouvoir d'achat des ménages est fortement entamé par les hausses d'impôt décidées au cours des deux dernières années.

60 Parmi les plus significatifs, on citera notamment le rapport de Jean-Baptiste de Foucauld, à l'époque commissaire au Plan, sur *Le financement de la Protection Sociale*, 1995 ; *La réforme des cotisations patronales*, rapport au Premier ministre de M. Jean-François Chadelat, 1997 ; le rapport Malinvaud (CAE) sur *Les cotisations sociales à la charge des employeurs*, 1998 ou le rapport Besson sur *la TVA sociale*, 2007 ou plus récemment, le dernier rapport du Haut Conseil du Financement de la Protection Sociale sur *La clarification et la diversification du financement des régimes de protection sociale*, juin 2013.

le recours à d'autres prélèvements, en complément ou non avec une hausse de la CSG pour réduire le poids des cotisations sociales.

Parmi les solutions les plus fréquemment évoquées⁶¹, on mentionnera notamment :

- l'instauration d'une TVA dite « sociale »,
- l'instauration d'une cotisation sociale sur la valeur ajoutée des entreprises,
- le recours à la fiscalité écologique, en vertu de la théorie du « double-dividende »⁶².

2.2. Les limites des assiettes alternatives

La pertinence d'un transfert de tout ou partie des cotisations sociales sur l'un des prélèvements précédemment évoqué doit s'analyser au regard de trois éléments : les caractéristiques de leur assiette – dont le dynamisme doit être comparé à celui de la masse salariale et à l'évolution spontanée des dépenses sociales – ainsi que l'adéquation de cette assiette, en tant qu'elle mesure une capacité contributive, aux objectifs poursuivis ; les bénéfices macroéconomiques résultant d'un tel transfert, au vu des simulations réalisées ; enfin les conditions de mise en œuvre d'un tel transfert, dont la faisabilité doit être appréciée au regard de tels bénéfices.

Soumis à l'examen de ces critères, les solutions évoquées sont loin d'accréditer l'hypothèse d'une assiette « miracle » :

a) Caractéristiques des prélèvements

- La cotisation sociale sur la valeur ajoutée peut être discréditée d'emblée. Le recours à l'assiette « valeur ajoutée » pour le financement de la protection sociale repose à l'origine sur l'idée de financer la protection sociale non pas à partir des rémunérations versées, mais sur la base des richesses produites. Or, ces richesses ne résultent que de la combinaison des facteurs de

61 Bien que mentionnée dans certains travaux récents, la fiscalité comportementale (hors droits sur les alcools et le tabac, déjà affectés en totalité au financement Sécurité sociale) ne présente pas de potentiel significatif en termes de recettes.

62 Voir page 138.

production. Dans l'hypothèse d'une contribution spécifique sur la valeur ajoutée, les capacités contributives sollicitées ne sont autres que le travail et que le capital. De ce fait, un prélèvement portant directement sur la valeur ajoutée comprendrait inévitablement des risques majeurs :

- pénalisation des investissements, dans la mesure où l'assiette retenue serait la valeur ajoutée brute, intégrant les dotations aux amortissements ;
- problématique de double-imposition, liée au fait que les cotisations sociales sont incluses dans la valeur ajoutée ;
- probabilité forte de transferts de charge fiscale entre secteurs, aux effets difficiles à maîtriser ;
- enfin, en économie ouverte, une nouvelle taxation se répercute à long terme sur le facteur de production le moins mobile, selon le principe de l'incidence fiscale. Ainsi, à terme, un tel nouveau prélèvement pèserait sur le facteur travail, avec des effets sur l'emploi. Ces effets sont d'ailleurs corroborés par la plupart des simulations économiques⁶³.

ii) Parce qu'elle pèse principalement sur les ménages, qui sont les bénéficiaires exclusifs des prestations sociales, la TVA semble à première vue plus pertinente, d'autant que le taux implicite d'imposition sur la consommation est dans notre pays relativement faible, par rapport à nos principaux partenaires (*cf. tableau 2 en annexe*). C'est d'ailleurs le prélèvement qui a été retenu par les pays européens qui ont mis en place un transfert des cotisations sociales. Les avantages le plus souvent associées à l'institution d'une TVA sociale ne doivent cependant pas être exagérés, notamment parce que la tendance de croissance de la masse salariale est depuis le début des années 1990 proche de celle de la croissance du PIB. L'institution d'une TVA sociale, dont le produit évoluerait de manière analogue au PIB n'apparaît donc pas, ou plutôt plus, comme la garantie d'un dynamisme supplémentaire de recettes, le rythme d'évolution de la masse salariale n'étant à ce jour plus tendanciellement inférieur à celui du PIB.

iii) Enfin, la fiscalité environnementale est souvent fréquemment évoquée à l'aune de la théorie – contestée en théorie en non vérifiée empiriquement

⁶³ Voir en ce sens, les résultats des simulations effectuées par le Trésor dans le rapport de la Cour des Comptes sur le financement de la branche Famille, juillet 2013.

– du double dividende. Elle a pour atout son dynamisme potentiel (en fonction de la pente choisie sur le niveau du signal prix), qui n'est toutefois pas soutenable sur le long terme (la fiscalité écologique, parce qu'elle a pour objectif de corriger des comportements, vise en effet à terme à réduire l'assiette sur laquelle elle repose). Néanmoins, une affectation de tout ou partie de la fiscalité environnementale au financement de la protection sociale impliquerait de concevoir cette dernière comme une fiscalité de rendement (assiette large, taux bas), ce qui est contraire à la logique de signal prix (assiette étroite, taux élevé) qu'elle est censée véhiculer. Surtout, la légitimité de cette assiette, en tant qu'elle mesure une assiette contributive au regard des dépenses qu'elle aurait vocation à financer est sujette à caution : elle impliquerait en effet que les secteurs les plus polluants – en l'occurrence l'industrie – financent la protection sociale des secteurs les moins polluants comme les services.

b) Évaluation des transferts

Au niveau macroéconomique, les bénéfices des transferts, au regard des différentes évaluations conduites, semblent faibles, tant en ce qui concerne leur impact sur l'emploi⁶⁴ que sur celui de la compétitivité. Les simulations qui ont été effectuées jusqu'ici sont pour le moins décevantes ; ainsi, d'après les dernières évaluations effectuées avec le modèle Mésange de la direction du Trésor, un transfert de l'intégralité des cotisations « famille » générerait au mieux 50 000 emplois et 0,1 point de PIB supplémentaires à l'horizon de dix ans⁶⁵. Elles montrent au mieux les seules vertus d'un allègement des cotisations sociales, indépendamment de tout transfert. Ce constat met en lumière le vice de raisonnement conduisant à analyser le problème du financement de la protection sociale comme résultant principalement de la structure des prélèvements affectés à cette dernière. Compte tenu de notre niveau de prélèvements obligatoires, il est en effet illusoire de faire sortir un impôt de la zone dangereuse d'inefficacité économique par transfert sur un autre prélèvement sans que ce dernier n'y entre lui aussi.

c) Faisabilité des transferts

64 L'une des limites de ces transferts tiennent au fait qu'il existe peu de cotisations à réduire du côté des bas salaires. Au niveau du SMIC, les cotisations patronales de sécurité sociale ne représentent plus que x%.

65 Voir les simulations effectuées dans le cadre du rapport de la Cour des Comptes sur Le financement de la branche Famille, Communication à la commission des affaires sociales de l'Assemblée Nationale, mai 2013

Une réflexion sur le basculement de tout ou partie des cotisations sociales sur une assiette alternative impose enfin d'étudier les différents obstacles auxquels ne manquerait de se heurter une telle réforme.

Une fiscalisation du financement de la branche famille, par exemple, impliquerait ainsi une remise en cause de la gouvernance paritaire de la CNAF, auquel ne manquerait de s'opposer une partie des organisations syndicales. Mais les principaux obstacles se situent du côté des acteurs économiques sur lesquels reposeraient les nouveaux prélèvements.

Régulièrement mise en avant, le recours à la TVA soulève ainsi de fortes oppositions dans un pays où la consommation a été érigée en totem économique, sans compter les débats récurrents sur son caractère supposé régressif. Dans un contexte de reprise fragile, il devient politiquement compliqué d'alourdir encore la charge fiscale sur les ménages. Au-delà, comme l'a illustré la réforme avortée annoncée par le précédent gouvernement en janvier 2012, toute tentative de mise en place d'une « TVA sociale » place le gouvernement qui la promeut devant le dilemme compétitivité/emploi. Alors que l'impératif de compétitivité impose que les allègements de charges résultant du transfert sur la TVA portent avant tout sur les salaires des secteurs les plus exposés à la concurrence internationale (principalement l'industrie, faiblement intensive en main d'œuvre), une logique pro-emploi incite à étendre ces allègements aux secteurs abrités (la plupart des services), au risque d'une dilution des effets escomptés. Enfin, pour être à la fois efficace et équitable, la mise en place d'une TVA sociale devrait conduire à remettre en cause les règles d'indexation des minima sociaux et des revenus de remplacement.

Au-delà, on néglige souvent combien les impacts microéconomiques constituent l'angle mort des simulations *ex ante*. Or, compte tenu des montants en jeu, les transferts de charges intra et intersectoriels ou entre différentes catégories de ménages seraient nécessairement significatifs, et constitueraient de fait un obstacle de taille à toute réforme. Ils imposeraient en effet de réfléchir à d'éventuelles compensations, proportionnelles au nombre des « perdants » et donc nécessairement coûteuses pour les finances publiques, ou susceptibles de miner encore les – faibles – bénéfices attendus par ce type de réforme.

Au total, la mise en regard des difficultés de telles réformes avec leurs résultats escomptés relativise donc leur portée. Dès lors, si la priorité – du côté des recettes – demeure bien dans la baisse des taux, le moyen pour y parvenir doit résider dans la maîtrise des dépenses sociales.

CONCLUSION : RÉFORME FISCALE OU RÉFORME STRUCTURELLE DU SYSTÈME DE PROTECTION SOCIALE ?

L'illusion de l'assiette miracle dénoncée, reste à comprendre la persistance dans cette voie. L'analyse des réformes mises en place par les deux derniers gouvernements – TVA anti-délocalisation et CICE –, que tout semble en apparence opposer⁶⁶, en offre l'explication : la réforme fiscale, en France, sert de paravent au refus de réaliser des économies dans les dépenses publiques, et cela d'autant plus que ces dernières – dans le domaine de la protection sociale, notamment – nécessitent la mise en œuvre de réformes structurelles.

L'assiette miracle est en effet une fiction utile, qui permet d'entretenir son corrélat : celle du financement viable d'un système social à la fois universel, de haut niveau pour tous et socialisé pour l'essentiel.

Prôner la seule diversification des ressources de la protection sociale, sans agir au préalable – et de front – sur le niveau des dépenses, c'est non seulement repousser à plus tard l'inéluctable, mais amplifier encore le déni, chez ses principaux bénéficiaires, de la dérive du système.

Les modalités de prélèvements exercent en effet une influence significative sur la possibilité pour une collectivité nationale de maîtriser ses dépenses de protection sociale non seulement lorsqu'elles facilitent les choix des responsables qui en assurent la gestion, mais aussi lorsqu'elles suscitent une forte sensibilisation des usagers eux-mêmes au coût de cette protection. C'est

66 La mise en place d'une « TVA antidélocalisation », annoncée en janvier 2012, et qui devait entrer en vigueur en octobre 2012, avait pour volonté explicite de faire baisser le coût du travail en modifiant la structure de financement de la protection sociale. Le CICE, mis en place dans la foulée du rapport Gallois, s'attaque lui au coût du travail mais via un mécanisme indirect, en laissant inchangée la structure de financement de la protection sociale (et donc le taux facial des prélèvements sur le travail).

dans ce cadre que les différentes tentatives de diversification du financement de la protection sociale trouvent leur véritable limite et dévoilent à long terme leurs effets pervers, en entretenant l'illusion d'une déconnexion entre les recettes et les dépenses.

En l'absence de principe régulateur – celui d'un ajustement des dépenses aux recettes – les dernières ont atteint aujourd'hui un niveau record – 33 % du PIB – qui place la France au premier rang des pays de l'OCDE, au prix d'un accroissement considérable de la dette publique. Davantage encore que son mode de financement, c'est donc le niveau de notre protection sociale, qui conditionne le poids des prélèvements qui y sont affectés, qui doit constituer l'objet de toute future réforme.

Pour être efficace, celle-ci doit désormais porter sur la structure même de la dépense sociale, en transférant, au-delà d'un niveau de solidarité à définir, l'ensemble des prestations vers la sphère privée.

Dès lors que les mécanismes de régulation collective ont échoué, seul le renvoi au libre choix des intéressés de leurs arbitrages entre revenus directs et différés, consommation et épargne, est aujourd'hui susceptible de permettre un retour à une trajectoire soutenable.

Annexes

1. STRUCTURE DU FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE (2010)

	En Md€	En % du total	En part du PIB
Cotisations effectives	354,3	56,0 %	18,3 %
• dont employeurs	222,4	35,1 %	11,5 %
• dont salariés	104,2	16,5 %	5,4 %
• dont travailleurs indépendants	24,6	3,9 %	1,3 %
Cotisations fictives d'employeur	50,0	7,9 %	2,6 %
GSG	83,4	13,2 %	4,3 %
• dont CSG sur revenus d'activités	57,9	9,1 %	3,0 %
Impôts et taxes	66,8	10,6 %	3,4 %
Contributions publiques	65,2	10,3 %	3,4 %
Autres recettes	13,4	2,1 %	0,7 %
Total des ressources	633,1	100,0 %	32,7 %

	En Md€	En % du total	En part du PIB
Prélèvements assis sur les revenus du travail	489,7	77,3 %	25,3 %
• dont cotisations fictives	50,0	7,9 %	2,6 %
Prélèvements assis sur la consommation des ménages	30,3	4,8 %	1,6 %
Prélèvements assis sur les revenus de remplacement	15,8	2,5 %	0,8 %
Prélèvements assis sur le capital des ménages	12,4	2,0 %	0,6 %
Prélèvements liés à la production	6,3	1,0 %	0,3 %
Total des prélèvements affectés à la protection sociale	554,5	87,6 %	28,6 %
Contributions publiques	65,2	10,3 %	3,4 %
Autres recettes	13,4	2,1 %	0,7 %
Total des ressources de la protection sociale	633,1	100,0 %	32,7 %

Source : Drees.

2. TAUX IMPLICITES D'IMPOSITION SUR LE TRAVAIL, LE CAPITAL ET LA CONSOMMATION EN EUROPE

	TII sur le travail			TII sur la consommation			TII sur le capital		
	2000	2011	2000/11	2000	2011	2000/11	2000	2011	2000/11
France	40,6	38,6	- 2,0	22,4	19,9	- 2,6	35,6	44,4	8,9
Allemagne	38,3	37,1	- 1,2	18,3	20,1	1,7	23,7	22,0	- 1,7
Belgique	43,2	42,8	- 0,4	21,1	21,0	- 0,1	26,9	30,3	3,4
Espagne	33,8	30,9	- 2,9	14,5	14,0	- 0,6	nd	nd	nd
Italie	41,5	42,3	0,8	17,6	17,4	- 0,2	27,0	33,6	6,7
Pays-Bas	33,8	37,5	3,7	23,4	36,3	2,9	23,1	12,9	- 10,6
Royaume-Uni	25,0	26,0	1,0	19,4	19,5	0,1	33,0	34,9	1,9
Suède	48,0	39,4	- 8,6	27,1	27,3	0,2	26,8	27	0,2
Zone euro	39,1	37,7	- 1,4	19,5	19,4	0,0	27,7	28,9	1,2

Source : Eurostat.

3. SIMULATION D'UN TRANSFERT DES COTISATIONS « FAMILLE », SELON DIVERS SCÉNARI

Scénario	Montant du transfert, en Md€	Effets sur l'activité (en points de PIB)			Effets sur l'emploi (en milliers)		
		2 ans	5 ans	10 ans	2 ans	5 ans	10 ans
Transfert intégral des cotisations familles du secteur privé sur l'assiette de la CVAE	22,9	- 0,1	- 0,5	- 0,7	- 17	- 69	- 92
Transfert de 3,4 points au maximum selon le niveau de salaire et la taille des entreprises sur la TVA	15,5	- 0,1	- 0,2	- 0,2	18	- 4	20
Transfert de 2 points au maximum selon le salaire et la taille des entreprises avec sortie en biseau entre 2,3 et 2,7 SMIC	6,6	0	0	0	29	26	35
Transfert intégral de l'assiette sur la CSG	22,9	- 0,5	- 0,3	- 0,2	35	0	3

Scénario	Montant du transfert, en Md€	Effets sur l'activité (en points de PIB)			Effets sur l'emploi (en milliers)		
		2 ans	5 ans	10 ans	2 ans	5 ans	10 ans
Transfert de 3,4 points au maximum selon le niveau de salaire et la taille des entreprises sur la CSG avec sortie en biseau entre 2,3 et 2,7 SMIC	10,6	- 0,2	0	0	52	46	46
Transfert de 2 points au maximum selon le salaire et la taille des entreprises avec sortie en biseau entre 2,3 et 2,7 SMIC sur la CSG	6,6	- 0,1	0	0	37	35	35
Transfert de 2 points au maximum selon le salaire et la taille des entreprises avec sortie en biseau entre 2,3 et 2,7 SMIC sur une assiette énergie	15,5	- 0,1	0	0,1	31	35	54
Transfert de 2 points au maximum selon le salaire et la taille des entreprises avec sortie en biseau entre 2,3 et 2,7 SMIC sur une assiette énergie	6,6	0	0	0,1	34	43	49

Source : Cour des comptes, Le financement de la branche famille, 2013 - simulations effectuées à partir du modèle Mésange.

Partie V. Fiscalité locale

Résumé

Selon une idée largement répandue, la décentralisation aurait transféré aux collectivités locales des dépenses non maîtrisables, à forte croissance, et il faudrait assurer à ces dernières les recettes permettant d'y faire face. Cette idée ne résiste pas aux analyses : en dehors même des processus liés au transfert des compétences, depuis plusieurs décennies les collectivités territoriales se sont engagées dans une courbe continue de dépenses.

La réforme de la fiscalité locale est un serpent de mer des finances publiques françaises. Peu après son apparition, la taxe professionnelle était déjà désignée comme un « impôt imbécile ». Il a pourtant fallu attendre 2010 pour que les pouvoirs publics s'y attèlent. Ce chapitre revient en premier lieu sur les avancées de cette réforme, tout en soulignant les défauts. La réforme de la taxe professionnelle est dans l'ensemble favorable aux entreprises et se veut garante de la stabilité fiscale au niveau local, mais se caractérise par plusieurs écueils : pertinence relative de la valeur ajoutée de l'entreprise comme référence de la capacité contributive, obligations déclaratives lourdes dans le cadre de la localisation de la nouvelle cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, difficile conciliation entre spécialisation fiscale et territorialisation de l'impôt. Subsiste aussi un défaut consubstantiel à la fiscalité moderne, qu'il serait bon de pouvoir un jour amoindrir : la très forte complexité du système – nouvelles impositions, transfert de nombreuses impositions entre niveaux de collectivités et de l'État vers les collectivités.

Pourtant, cette grande réforme fiscale venant de s'achever, il serait illusoire et irréaliste d'appeler à une nouvelle refonte du cadre fiscal local. C'est plutôt sur deux enseignements essentiels et que nous voudrions insister.

Premièrement, l'autonomie financière des collectivités, garantie par la Constitution, ne doit pas être comprise comme une autonomie fiscale. Or les risques d'augmentation des impôts dans les années à venir ne sont pas absents : le bloc local peut décider de faire usage du levier fiscal, notamment s'agissant de la taxe d'habitation et de la cotisation foncière des entreprises. La pression fiscale pourrait aussi s'accroître sur les entreprises assujetties aux impositions pour lesquelles les collectivités disposent d'une marge de manœuvre, comme par exemple celle ouverte pour le taux du versement transport. Certes, il existe des freins aux augmentations d'impôt au niveau local : la réforme de la fiscalité locale de 2010 conduit en effet, à des degrés divers selon les collectivités, à une mise sous contrôle du pouvoir de taux. Pour les régions, une demande d'autonomie fiscale accrue semble par ailleurs difficile à justifier et à satisfaire. Mais il importe de continuer à raidir les contraintes sur l'augmentation des impôts locaux tout en s'attaquant au véritable défi de la fiscalité locale, la restauration de l'équité fiscale entre les contribuables par la réforme des valeurs locatives (à rendement constant). Il s'agit là d'une réforme difficile, constamment repoussée à la faveur de l'utilisation du levier facile qu'est l'augmentation des recettes.

En second lieu, il ne faudrait pas attendre des ajustements de recettes qu'ils viennent régler des questions relatives au niveau des dépenses. Après avoir épuisé nombre de leviers fiscaux, et face au constat inévitable de la raréfaction des ressources, il devient inévitable pour les collectivités de s'engager dans la maîtrise de leurs dépenses. Alors que jusqu'à présent l'augmentation des taxes semblait la seule réponse à celle de la dépense locale, il s'agit d'inverser cette logique. À cette fin, il est impératif de clarifier la question des conséquences des transferts des compétences sur la gestion et les finances des collectivités. Les analyses portant sur les dépenses de personnel montrent ainsi qu'en dehors même des processus liés au transfert des compétences, les collectivités territoriales se sont engagées sur une courbe de dépenses continue, conduisant à la création de plus de 35 000 postes d'agents publics locaux par an depuis 1990, hors transferts de compétences.

Eu égard à la démarche de maîtrise de la dépense, déjà engagée pour l'État depuis les années 2000, les quelques avancées proposées par le projet de loi de décentralisation pour accroître la transparence des dépenses des collectivités territoriales semblent bien modestes. Dans ce contexte, la première question, fondamentale, devrait être celle de la nécessaire clarification des compétences des collectivités. Nous prônons donc l'interdiction des financements croisés entre collectivités, afin d'instaurer un système fiscal plus transparent et plus responsable ; une révision voire suppression de la clause de compétence générale ; enfin une prééminence du fait métropolitain sur l'organisation juridique actuelle, ce qui supposerait la suppression de certains départements, particulièrement en zone urbaine.

Au-delà, le constat de la divergence entre le dynamisme de la dépense sociale et celui des ressources des départements ne peut rester sans réponse. En l'absence de solutions de financement du manque à gagner des départements, la refonte des dispositifs de prestations sociales mérite d'être explorée. On pourrait ainsi imaginer que les départements modulent le niveau des prestations sociales, alors que le coût de la vie diffère largement d'un département à l'autre. La question n'est donc plus de trouver de nouvelles recettes, mais de repenser intelligemment l'usage des dépenses.

1. UN CONTEXTE RADICALEMENT TRANSFORMÉ : UNE NÉCESSAIRE RÉGULATION PAR LA DÉPENSE

1.1. La réforme de la fiscalité, dont une des conséquences est la perte d'autonomie fiscale, conduit à de vastes recompositions territoriales

a) Une réforme tournée vers les entreprises, mais qui n'échappe pas à l'écueil d'un impôt assis sur la production.

Antérieurement à la suppression de la taxe professionnelle en 2010, les empilements de réformes ont conduit à une complexification croissante et à une substitution progressive de l'État au contribuable local du fait de la

multiplication des différents mécanismes de dégrèvements. Cette distorsion posait l'inévitable question de la responsabilité des collectivités territoriales.

La nécessité d'une véritable réforme de la taxe professionnelle s'est dès lors imposée dans le débat public, souhaitée par les entreprises comme par les élus. En 2010, la taxe professionnelle (TP) a été remplacée par la contribution économique territoriale (CET), composée de la cotisation foncière des entreprises (CFE) assise sur les bases foncières de celles-ci et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) dont le taux est fixé au niveau national. Afin d'éviter un effet d'aubaine pour les grandes entreprises de réseau, la CET a été complétée par l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER).

L'objectif clairement affiché par la réforme était de favoriser la compétitivité des entreprises. En première analyse, cette réforme leur est effectivement favorable puisqu'elle conduit à une baisse avérée des impôts professionnels en volume. En régime de croisière, c'est-à-dire une fois neutralisés ses effets transitoires (en particulier le dégrèvement pour écrêtement des pertes et l'effet sur l'impôt sur les sociétés), la réforme produit un allègement global de l'imposition des entreprises de l'ordre de 4 Md€⁶⁷. Pourtant, la CVAE ne permet toujours pas de mesurer la capacité contributive des entreprises. Si elle mesure la richesse produite par l'entreprise (la valeur ajoutée), celle-ci ne conserve qu'une petite partie de cette richesse (son bénéfice). La plus grande partie est redistribuée ou mise de côté pour faire face à des coûts futurs. Une taxe sur la valeur ajoutée reste donc essentiellement une taxe sur les coûts, qui pose, comme la taxe professionnelle, des problèmes de compétitivité.

En outre, cette réforme est un nouveau rendez-vous manqué dans le cadre de la simplification fiscale pour les entreprises. La difficile conciliation de principes et d'objectifs conduit, contrairement aux ambitions initiales de la réforme, à une complexité fiscale sans doute jamais atteinte, avec la création de nouvelles impositions et le transfert de nombreuses impositions entre niveaux de collectivités et de l'État vers les collectivités.

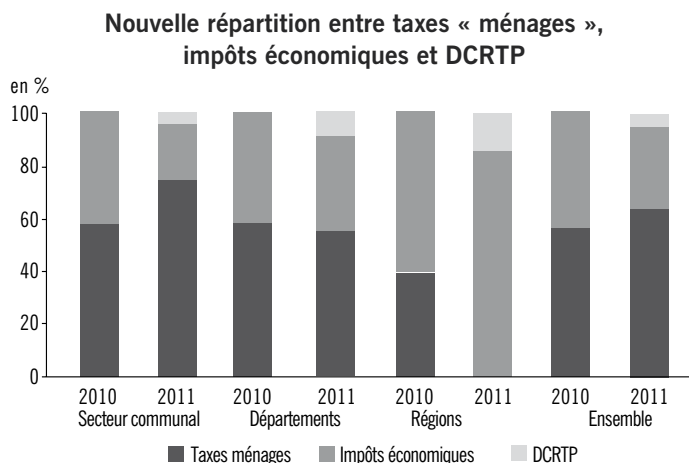
67 Source : rapport du gouvernement sur les conséquences de la réforme de la fiscalité directe locale induite par la suppression de la taxe professionnelle, novembre 2012.

Enfin, le maintien du principe de territorialisation de l'impôt engendre pour les entreprises des obligations déclaratives lourdes dans le cadre de la localisation de la CVAE, tandis que la difficile appropriation de la réforme par les collectivités territoriales fait courir à ces mêmes entreprises, au moins à titre transitoire, le risque de variations incontrôlées de leur charge fiscale au titre de la CFE.

b) La nouvelle répartition des impôts ménages et des impôts professionnels : une recomposition entre les différents niveaux de collectivités territoriales.

Dans son volet « collectivités territoriales », la réforme a conduit à une recomposition globale du panier de ressources fiscales des collectivités territoriales, marquée par de larges processus de déplacements de ressources entre niveaux de collectivités d'une part, et de l'État vers les collectivités d'autre part. La part des impôts transférés par l'État est estimée à 6Md€ (frais de gestion des impôts inclus)⁶⁸.

Une typologie globale peut être formalisée : les impôts « ménages » constituent désormais la principale recette du bloc local, les impôts professionnels constituant désormais les seules ressources des régions ; enfin les départements se situent dans une position intermédiaire.



68 Source : rapport du Gouvernement sur les conséquences de la réforme de la fiscalité directe locale induite par la suppression de la taxe professionnelle, novembre 2012.

Comme pour les entreprises, on retrouve dans l'application de cette réforme la difficulté à concilier principes et objectifs. **Le caractère hybride de la réforme se manifeste ainsi dans la difficile conciliation entre spécialisation fiscale et territorialisation de l'impôt d'une part ; mais aussi entre garantie de l'autonomie financière et mise sous contrôle des ressources d'autre part.** Malgré une volonté initiale fondée sur la spécialisation de l'impôt par catégorie de collectivités dans un objectif de simplification pour le contribuable et – peut-être – afin de préparer la voie à une clarification des compétences, le produit de la CVAE a été réparti entre les différents niveaux de collectivités.

La réforme de la taxe professionnelle (TP) était pourtant l'occasion de revenir sur une spécificité française : contrairement à la plupart des pays européens, la situation de la France au regard de l'impôt économique, la TP, se caractérisait par un empilement de la taxe sur quatre niveaux de collectivités territoriales. L'un des objectifs de la réforme consistait donc à opérer une « spécialisation » de l'impôt selon les niveaux de collectivités territoriales, en attribuant à l'un ou l'autre des niveaux le bénéfice exclusif de la taxe nouvellement créée.

Si cette volonté a perduré pour ce qui concerne la CFE, les débats parlementaires lors du vote de la loi de finances pour 2010 ont conduit à une répartition de la CVAE qui reste partagée entre les quatre niveaux, mais de manière relativement hybride puisqu'elle représente la quasi-totalité des ressources des régions – bien que celles-ci ne se voient attribuer que 25 % du produit total – alors qu'elle n'est qu'une des recettes constituant le panier fiscal communal (*voir tableau 2. en annexe*).

L'attribution à l'ensemble des collectivités relève d'une démarche de territorialisation qui n'est pas condamnable en soi : elle vise à renforcer le lien entre les entreprises et les collectivités et à encourager ces dernières à accueillir sur leur territoire des établissements industriels produisant potentiellement des externalités négatives (bruit, pollutions, risques chimiques, etc.). La question de la territorialisation devra toutefois être replacée dans le débat plus large du lien entre l'activité économique d'un territoire et l'action des collectivités territoriales en direction du contribuable professionnel.

1.2. Les effets indirects mais assumés de la réforme de la fiscalité locale : des recettes fiscales mises sous contrôle

Modifié dans sa composition, le panier de ressources l'est aussi dans sa dynamique : la part des ressources non modulables ou « fossilisées » s'est assez largement accrue, engendrant des effets de redistribution entre territoires dont les conséquences ne se dessineront entièrement qu'à long terme.

a) Le principe de neutralité de la réforme ne doit pas occulter les effets de long terme s'agissant des marges de manœuvre fiscales des collectivités

À compter de 2011, un mécanisme de garantie de ressources (dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle – DCRTP – et garantie individuelle des ressources - GIR) compense les effets de leur nouvelle répartition. La réforme année « zéro » est donc neutre pour les collectivités territoriales, dont le volume de ressources est garanti au regard de la situation antérieure en application du principe d'autonomie financière.

À ce stade il n'est pas inutile de rappeler que **l'autonomie financière et l'autonomie fiscale sont deux notions distinctes**, la première seule étant garantie au nom de la libre administration des collectivités territoriales, et la seconde seule impliquant nécessairement un pouvoir de modulation de taux. La CVAE, dont le taux est fixé au niveau national, est donc bien une ressource propre à part entière pour les collectivités, même si celles-ci ne disposent pas de pouvoir de modulation de taux. De plus, au-delà de la définition juridique du principe d'autonomie financière, il faut prendre en compte le fait qu'en plus de leurs ressources fiscales, les collectivités bénéficient de dotations de l'État dont une majeure partie, au premier rang desquelles la dotation globale de fonctionnement (DGF) est non affectée, ce qui permet aux collectivités d'utiliser librement les ressources qui leur sont ainsi attribuées.

Autonomie financière et autonomie fiscale

L'autonomie financière consiste, pour les collectivités, à disposer d'une proportion, fixée par la loi, de ressources propres au sein de leurs ressources totales⁶⁹. La part des ressources propres est calculée en rapportant ces ressources à l'ensemble des ressources, à l'exclusion des emprunts, des ressources correspondant au financement des compétences transférées à titre expérimental ou mises en œuvre par délégation et des transferts entre collectivités d'une même catégorie. Les recettes fiscales constituent une partie seulement des ressources propres et sont définies comme le « produit des impositions de toutes natures dont la loi autorise les collectivités à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette ».

Dès lors, cette définition couvre non seulement les impositions dont les collectivités fixent l'assiette ou le taux mais aussi le cas des impôts partagés entre l'Etat et les collectivités territoriales, à la condition que le mode de répartition retenu par le législateur maintienne un lien avec les collectivités concernées, par le biais du taux ou de l'assiette.

On rappellera également que **la France se situe largement dans la moyenne des États de l'Union européenne s'agissant de la part des impositions dans le total des ressources locales**. Elle se situe même à un niveau similaire à celui de l'Allemagne, qui est pourtant un État de type fédéral. En revanche, la part de fiscalité directe locale reste prépondérante au regard des ressources fiscales partagées ou transférées, contrairement à l'Allemagne où les ressources transférées et/ou partagées représentent presque 75 % des ressources fiscales locales. En Allemagne, le *Finanzausgleich* est défini par la Constitution et conduit au partage entre *Bund* et *Länder* des recettes des trois impôts principaux (IR, IS et TVA). En Allemagne comme en Autriche, les critères de partage sont négociés entre le Bund et les Länder et le taux des taxes partagées est fixé par l'État fédéral, sans négociation. En Allemagne, les ressources fiscales transférées

⁶⁹ La part des ressources propres est calculée en rapportant ces ressources à l'ensemble des ressources, à l'exclusion des emprunts, des ressources correspondant au financement des compétences transférées à titre expérimental ou mises en œuvre par délégation et des transferts entre collectivités d'une même catégorie.

représentent 60 % des ressources des *Länder* et 30 % de celles des municipalités ; en Autriche, les proportions équivalentes sont de 30 % pour les *Länder* et les municipalités⁷⁰.

Il n'en demeure pas moins que la réforme de la fiscalité locale conduit, à des degrés divers selon les collectivités, à une mise sous contrôle du pouvoir de taux. Dans ce schéma de financement, le taux national unique pour la CVAE ainsi que la fixation du montant des IFER sont le garant d'une certaine stabilité fiscale au niveau local, réponse à une responsabilité des exécutifs locaux perçue comme insuffisante, en particulier vis-à-vis des entreprises qui ont clairement besoin d'être protégées par le législateur, que celui-ci fixe le taux ou un plafond contraignant.

Absence de modulation ne signifie pas absence de dynamisme. Le dynamisme fiscal reste assuré, puisque l'effet d'assiette de la CVAE et des IFER joue en faveur des collectivités, tout en garantissant la protection des entreprises au regard de hausses d'impôt non contrôlées.

Pourtant, des possibilités de modulation subsistent pour les autres impositions (CFE, taxes « ménages »). Pour autant, le bloc local fera-t-il usage du levier fiscal, notamment s'agissant de la taxe d'habitation et de la CFE ? Les premiers retours disponibles montrent que l'évolution des bases d'imposition des taxes « ménages » explique 92 % de l'évolution de la fiscalité ménages dans son ensemble. L'évolution des taux est donc, en très court terme, relativement limitée, mais il est probable que le bloc local fasse usage à l'avenir de ses nouveaux pouvoirs de taux.

Enfin, la pression fiscale risque de s'accroître sur les entreprises assujetties aux impositions pour lesquelles les collectivités disposent d'une marge de manœuvre, comme par exemple celle ouverte pour le taux du versement transport.

⁷⁰ Source : AFD, document de travail n° 087 : Fiscalité locale, une grille de lecture économique, septembre 2009.

b) Des recompositions territoriales qui risquent d'être accentuées par la crise économique

Un double effet est à attendre : la modification de la composition des paniers fiscaux et les différentiels de croissance des produits fiscaux en fonction du quantum de ressources fossiles constituées par la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et la garantie individuelle de ressource (GIR). La définition même des collectivités « riches » et « pauvres » sera modifiée à moyen et long terme.

Les territoires industriels semblent être les grands perdants de la réforme, du moins du point de vue des collectivités territoriales. La réforme tend à défavoriser les territoires à forte dominante « industrielle » au profit des territoires ayant une forte activité de « services ». En effet, dans ces territoires industriels où la taxe professionnelle représentait une proportion très élevée de leur panier fiscal, les collectivités se voient attribuer d'importantes compensations au titre de la réforme (DCRTP et FNGIR) qui rappelés-le sont des composantes fossiles. La situation de ces collectivités pourrait être aggravée par la crise économique et la destruction d'emplois industriels. Ces recompositions, accentuées par la crise économique et la situation des finances publiques, risquent d'avoir des effets croisés, entre stabilisation, voire diminution pour certains territoires, de la pression fiscale locale, et perte de ressources des collectivités nuisant à la fourniture de services publics parfois nécessaires au développement économique des territoires.

Certains territoires sont, quant à eux, plus ou moins peu touchés par la crise et de surcroît favorisés par la réforme de la taxe professionnelle. Les territoires à vocation résidentielle affirmée, notamment les franges littorales et certaines zones périurbaines de grandes métropoles, peuvent évoluer d'une situation moyenne vers une aisance fiscale certaine, du fait de l'augmentation des bases ménages, mais également du maintien de l'activité économique soutenue par l'économie « présentielle »⁷¹. De même, les territoires à forte proportion d'emploi public restent, pour le moment du moins, relativement

⁷¹ Selon l'expression forgée par Laurent Davezies et Christophe Terrier qui désigne l'économie créée par les habitants d'un territoire et non celle créée par les moyens de production.

inélastiques à la crise économique et soutenus par l'importance des taxes ménages.

Enfin, certains territoires sont favorisés par les réformes en cours et le contexte économique, au premier rang desquels ceux sur lesquels sont concentrés l'activité économique de secteur tertiaire et les services financiers. L'augmentation de la concentration géographique des bases de l'impôt économique local résulte ainsi principalement de la concentration des services à forte valeur ajoutée. Ceci explique que les trois groupements subissant les prélèvements les plus importants en termes de volume se situent dans des zones proches du bord de mer.

Globalement, les évolutions dépendront du dynamisme des recettes fiscales, renforçant le recul des territoires dont la proportion de ressources fossiles est la plus élevée.

c) La péréquation horizontale, un faux amortisseur ?

Dans ses ambitions, la réforme s'accompagne d'un développement sans précédent de la péréquation horizontale qui vise à amortir les effets de recomposition des territoires dus à la réforme de la fiscalité locale. Ce sont ainsi cinq fonds qui auront été mis en place ou adaptés à la réforme entre 2011 et 2013, concernant chacune des catégories de collectivités locales (bloc local, départements, régions).

Il est néanmoins peu probable que la montée en puissance de la péréquation soit assurée sur le long terme. Les nouveaux mécanismes, dits de péréquation « horizontale », prennent en effet le relais de la péréquation « verticale », dans laquelle l'argent redistribué entre les collectivités provient des dotations de l'État. Ces mécanismes de péréquation horizontale consistent à prélever une partie des ressources des collectivités jugées les plus riches pour redistribuer aux collectivités les plus pauvres ou sur lesquelles pèsent le plus de charges. La mesure de la richesse des territoires présente certes des difficultés objectives, à savoir la définition d'un indicateur pertinent permettant de mesurer les ressources et les charges des collectivités et de les comparer entre elles, mais également subjectives, chaque collectivité ayant une vision différente de sa propre richesse et se définissant toujours comme « plus

pauvre » ou « moins riche » que ce qui ressort d'une classification résultant d'un indicateur. Les réticences des collectivités les plus favorisées à payer pour les plus pauvres sont donc, logiquement, appelées à croître.

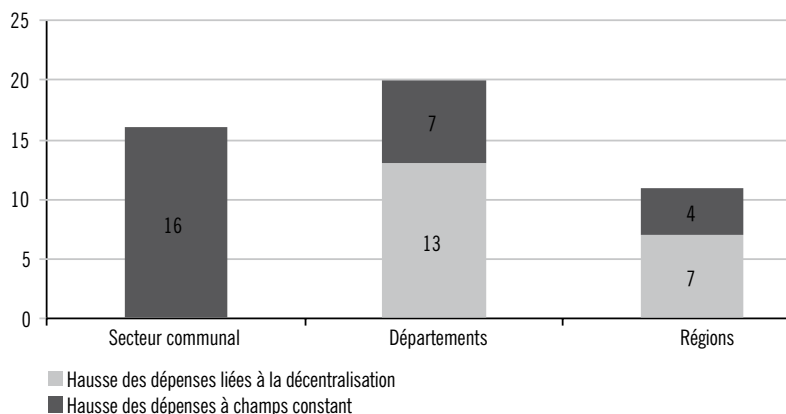
Les dispositifs de péréquation horizontale posent en outre le problème d'une déconnexion entre la territorialisation de l'impôt et les ressources fiscales réellement perçues par les collectivités, surtout pour celles des collectivités contribuant à l'alimentation des fonds de péréquation. Il est emblématique de constater sur ce sujet qu'à l'issue de l'examen par la commission des lois du Sénat, l'article du projet de loi de décentralisation qui créait un Fonds de solidarité pour les départements de la région d'Ile-de-France a été supprimé.

Enfin, si la diminution des inégalités est un objectif en soi, il est nécessaire d'accepter que certains territoires soient appelés à jouer le rôle de moteurs du développement et à concentrer une part plus importante de l'activité économique.

1.3. Un changement radical de paradigme pour les collectivités territoriales : un nécessaire pilotage de leurs dépenses dans un contexte de recettes contraintes

Les collectivités ont connu une période continue d'augmentation de leurs recettes fiscales et des dotations de l'État depuis les premières lois de décentralisation : l'évolution des compétences et l'augmentation des dépenses qui l'a accompagnée se sont effectuées dans un cadre institutionnel qui ne prévoyait aucun encadrement des dépenses et peu d'encadrement des taux d'imposition, si on excepte les complexes règles de liaison des taux.

Évolution des dépenses par catégorie de collectivités sur la période 2002-2011 en Md€ constants 2011



Source : Jaune Budgétaire, Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, PLF 2013 (Calculs Direction du Budget, DGFIP).

Un changement de paradigme s'est produit depuis la fin des années 2000, avec une mise sous contrainte progressive des ressources, plus drastique à compter de 2013.

On l'a dit, la part des impôts partagés et de la fiscalité transférée sans pouvoir de modulation de taux a fortement augmenté avec la deuxième vague de décentralisation et, surtout, avec la réforme de 2010 (Taxes sur les conventions d'assurance, Droits de mutation à titre onéreux - DMTO). Dans le même temps, le contexte des finances publiques a conduit à ralentir la croissance des dotations de l'État. Enfin, les difficultés d'accès à l'emprunt du fait des conditions de financement sur les marchés, ont contraint les collectivités à revoir le financement de leurs dépenses d'investissement.

Jusqu'à présent, les collectivités ont principalement régulé le niveau de leurs dépenses par le niveau de leurs recettes⁷². Par ailleurs, le financement

⁷² Voir en ce sens l'évolution des taux moyens des impôts locaux en annexe.

d'investissements nouveaux a parfois pu être assuré par le recours à des emprunts toxiques contractés en toute imprudence par les collectivités. La question des emprunts toxiques a bien montré le degré d'irresponsabilité de certaines collectivités territoriales, en particulier les collectivités de plus grande taille qui disposaient en interne des moyens d'expertise nécessaires avant de contracter ce type d'emprunts. Il appartient aux collectivités de s'approprier cette nouvelle logique de maîtrise des dépenses : l'instauration d'un plafond de dépenses ou de ratios contraignants de bonne gestion selon un système de bonus/malus s'accommoderait mal du respect du principe de libre-administration qui implique des moyens suffisants et garantis par l'autonomie financière et l'autonomie de recrutement et de gestion du personnel⁷³.

À cette fin, il faut clarifier le débat relatif au poids que fait peser le transfert des compétences sur la gestion des collectivités. Une idée largement répandue est que la décentralisation a transféré aux collectivités locales des dépenses non maîtrisables, dont la croissance est forte, et qu'il faut donc leur assurer les recettes permettant d'y faire face. Cette idée ne résiste pas aux analyses portant sur les dépenses de personnel : en dehors même des processus liés au transfert des compétences, les collectivités territoriales se sont engagées sur une courbe de dépenses continue, conduisant à la création de plus de 35 000 agents publics locaux par an depuis 1990, hors transferts de compétences⁷⁴.

Décomposition de la hausse des effectifs des collectivités territoriales entre 2002 et 2010

	Effectifs 2002	Effectifs 2010	Hausse des effectifs décentralisés	Hausse hors décentrali- sation	Hausse totale	% d'évolution 2002-2010 hors décentralisation
Secteur communal	1 053 522	1 240 887	97	187 268	187 365	17,8 %
Départements	178 852	290 591	76 231	35 508	111 739	19,9 %
Régions	12 181	79 719	53 559	13 979	67 538	114,8 %
Établissements locaux hors EPCI	172 462	199 882	—	27 420	27 420	15,9 %

Source : Jaune Budgétaire, transfert financiers de l'État aux collectivités territoriales, PLF 2013.

⁷³ On pourrait toutefois envisager une réforme constitutionnelle où la libre administration des collectivités territoriales serait garantie sous réserve du respect des engagements européens.

⁷⁴ Source : Gilles Carrez, commission des finances de l'Assemblée Nationale.

Ceci suppose néanmoins que soit rationnellement examinée la question du « manque à gagner » des collectivités au regard des montants transférés pour l'exercice de leurs compétences, en particulier pour les départements qui font face à une rigidité plus importante de leurs dépenses du fait du transfert des dépenses sociales (*cf. infra*).

Cette démarche de pilotage est favorisée par les timides avancées proposées par le projet de loi de décentralisation visant à accroître la transparence des dépenses des collectivités territoriales. L'ensemble de ces avancées reste fragile : d'une part, une partie des collectivités ont fait connaître leur opposition à ces mesures : d'autre part, le Gouvernement a fait savoir que la mise en œuvre serait d'ores et déjà repoussée de trois ans après la publication de la loi du fait des conditions préalables à mettre en place.

2. UNE RÉFORME DE LA FISCALITÉ LOCALE À REPENSER

Une grande réforme fiscale vient de s'achever. Il serait illusoire d'appeler à une nouvelle refonte du cadre fiscal. Néanmoins, la réforme doit être aménagée, en commençant enfin par une analyse de la dépense au travers de l'exercice des compétences, pour proposer ensuite un aménagement des modes de financement.

2.1. Clarifier les compétences des différentes catégories de collectivités territoriales et s'attaquer enfin au millefeuille territorial

La première question, fondamentale, est celle de la nécessaire clarification des compétences, véritable serpent de mer du débat public, tant l'organisation territoriale française est aujourd'hui devenue inextricable et dans le même temps intouchable. Alors que la décentralisation devait reposer sur un partage clair des obligations entre l'État et les collectivités locales – aussi bien du point de vue des dépenses que des recettes – et accroître ainsi la responsabilité des élus vis-à-vis des citoyens, elle a constitué un terreau favorable au développement de comportements opportunistes et à l'investissement de

nombreux champs de compétences non obligatoires, tout ceci étant protégé par le respect du principe de libre-administration.

Le projet de loi de réforme des collectivités territoriales de 2009 portait de nouvelles ambitions, certes modestes, qui visaient la limitation des financements croisés, l'attribution de compétences exclusives par niveau de collectivités ou encore la limitation de la compétence générale pour les régions et les départements. La suppression de la clause de compétence générale et la création du conseiller territorial étaient un premier pas, remis en cause par le projet de loi de décentralisation défendu par l'actuel gouvernement.

Le projet de loi renforce les « chefs de filât », qui ne sont qu'un pis-aller puisqu'en l'absence de bornes strictes ils permettent aux collectivités d'investir des domaines communs. Les collectivités ont beau être censées être seules maîtres à bord pour l'exercice de ces compétences, il est difficile de voir ce que ce que la notion de chef de file recouvre, tant le vocable utilisé par la loi est peu explicite. Cette « clarification » ne semble pas à notre sens recouvrir un réel progrès.

A contrario, la montée en puissance du fait métropolitain est une nécessité, afin de renforcer notamment l'efficacité des programmes d'aménagement et de logement, mais le consensus semble loin d'être assuré et le vote s'avérera plus que périlleux. En témoignent, à ce stade des débats parlementaires, la suppression par le Sénat de la métropole de Paris qui devait regrouper, outre la capitale, l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale ayant vocation à être créés sur le périmètre de l'unité urbaine⁷⁵, et la suppression de la clause permettant le transfert automatique de certaines compétences sociales des départements aux métropoles.

Ces processus généreront inévitablement une demande de financement nouveau. Le projet de loi propose en son article 53 de garantir aux collectivités leurs recettes en cas de baisse des impôts dévolus pour financer de nouvelles compétences. L'idée que l'Etat serait garant de la fiscalité locale est peu probable dans le contexte actuel du fait de l'absence de marges de manœuvre

⁷⁵ Cette disposition a été rétablie par l'Assemblée Nationale en première lecture.

budgétaires. C'est en réalité dans l'autre direction qu'il est indispensable d'avancer :

- l'interdiction des financements croisés doit permettre d'instaurer un système fiscal plus transparent et plus responsable ;
- la clause de compétence générale doit être radicalement revue voire supprimée ;
- le fait métropolitain doit l'emporter sur l'organisation juridique actuelle, ce qui supposerait la suppression de certains départements, particulièrement en zone urbaine.

2.2. Quelle réforme fiscale ?

La nécessité d'un aménagement du cadre de la fiscalité locale subsiste, qui doit reposer sur deux grands axes : ne pas revenir sur le principe de stabilité fiscale et améliorer l'équité entre les contribuables au niveau local.

Sur le premier point, les engagements de campagne du candidat Hollande augurent mal du respect du principe de stabilité fiscale, principe auquel s'est *a contrario* engagé le Président de la République postérieurement à son élection dans le cadre du pacte de compétitivité.

a) Restaurer l'équité fiscale entre les contribuables au niveau du bloc communal

La réforme des valeurs locatives est plus que jamais indispensable à la restauration de l'équité entre les contribuables locaux. L'obsolescence des valeurs locatives agit directement sur le volume des ressources fiscales, mais également indirectement sur celui des dotations de l'État, dont le calcul fait intervenir les recettes fiscales, ainsi que sur les mécanismes de péréquation horizontale, reposant eux aussi sur les recettes fiscales. La révision de ces valeurs locatives, longtemps retardée, avait été récemment initiée (locaux à usage d'activité) ou programmée (locaux d'habitation). La loi de finances rectificative du 16 août 2012 acte ainsi le principe de la relance de la révision des valeurs locatives cadastrales pour les locaux professionnels et d'habitation. Le calendrier prévu actuellement pour les

locaux professionnels permettrait d'intégrer les nouvelles valeurs locatives pour le calcul des impositions 2015.

S'agissant **de l'expérimentation de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation**, elle semble être remise en cause par le projet de loi de décentralisation, au profit d'une concertation dont le gouvernement a affirmé qu'elle devrait débiter prochainement. **Cette révision n'ira pas sans s'accompagner de modifications substantielles de la géographie fiscale locale.** Les ensembles intercommunaux⁷⁶ de l'intérieur, formant une diagonale nord-est/sud-ouest, plutôt ruraux, risquent de voir leurs ressources limitées du fait de la révision des valeurs locatives, dans le cadre d'un marché immobilier peu actif.

La refonte de la taxe d'habitation en fonction des revenus est quant à elle un pari risqué. La taxe d'habitation est en effet calculée en fonction de la valeur du logement. Certains élus locaux souhaiteraient faire varier la taxe d'habitation selon le revenu des ménages afin de renforcer l'équité entre les contribuables. Il s'agit d'un pari risqué qu'il ne nous semble pas forcément opportun de soutenir :

- pour les contribuables les plus aisés, c'est s'exposer à une nouvelle modification du cadre fiscal en tant que contribuable local, alors qu'en tant que contribuable national ils doivent faire face à d'importantes hausses d'imposition ;
- pour les collectivités, ceci signifierait appauvrir fortement les territoires dans lesquels les contribuables sont exonérés de taxe d'habitation pour insuffisance de revenus, en particulier les territoires à forte proportion de retraités ;
- sans toucher directement aux impôts locaux, ce système permettrait surtout de bénéficier de l'inflation des revenus et garantirait une progression régulière des ressources des collectivités les poussant à la dépense.

⁷⁶ Terme désignant, depuis la loi de finances pour 2012, la consolidation de l'espace communautaire (groupements à fiscalité propre et leurs communes membres).

- b) Ne pas remettre en cause le principe de stabilité fiscale tout en garantissant une meilleure prise en charge des dépenses sociales des départements

L'impasse de financement des dépenses sociales des départements est réelle. Le groupe de travail État-départements mis en place pour évoquer le financement des allocations a établi une fourchette de 4,6 à 5,8 Md€ de reste à charge pour 2011 dans un diagnostic partagé présenté le 30 avril 2013⁷⁷.

Le panier fiscal des départements doit être modifié à taux de prélèvements obligatoires constant. Le dynamisme de la dépense sociale ne va pas de pair avec le dynamisme des ressources des départements. Un exemple illustre bien ce constat : les droits de mutation à titre onéreux représentent 12 % des recettes de fonctionnement des départements et le reste à charge des allocations de solidarité 11 %. On pourrait donc considérer qu'une compensation recette/dépense est accessible, mais c'est sans compter sur la volatilité de la recette tirée des DMTO, qui devraient baisser en 2013, quand les dépenses sociales sont elles appelées à augmenter – en l'absence bien entendu de réformes portant sur ces dépenses. Sur ce sujet, la Cour des comptes recommande de donner « une plus grande capacité d'ajuster les recettes aux dépenses » en transférant par exemple du bloc communal aux départements une part de taxe sur le foncier bâti en contrepartie d'une partie de DMTO. Cette solution ne doit pas être écartée, même si elle signifierait un retour en arrière au regard de la réforme de 2010, et conduirait à transférer la volatilité de la recette du département vers les communes.

Pour autant, il semble que le gouvernement ait décidé d'emprunter une voie différente, en donnant aux départements la possibilité de moduler à la hausse les DMTO perçus sous un plafond de 4,5 % (contre 3,8 % actuellement)⁷⁸. Bien que le dispositif ne soit pas connu en détail à ce stade, son économie peut cependant laisser perplexe. Outre la volatilité de la recette, cette modulation ne serait pas pérenne mais limitée à une période de deux ans : il ne s'agit donc pas d'une réponse adaptée à un problème qui reste structurel.

⁷⁷ Les écarts de chiffrage sont dus à des méthodes de calcul différentes, les uns calculant le reste en charge à partir des seuls concours de l'État, les autres y ajoutant une partie des ressources transférées aux départements lors de l'acte 1 pour l'ensemble des compétences de l'aide sociale.

⁷⁸ Source : Principales dispositions du pacte de confiance et de solidarité, communiqué de presse du 16 juillet 2013, services du Premier ministre.

En termes techniques, la question se pose de savoir si l'augmentation des sommes ainsi récoltées aura vocation à alimenter le fonds de péréquation des DMT0 ; auquel cas la portée en serait amoindrie. Enfin, cette mesure risque d'avoir un effet contracyclique alors que le gouvernement cherche dans le même temps à soutenir un marché immobilier atone, notamment en revenant sur le régime d'imposition de la plus-value immobilière des résidences secondaires.

Les autres orientations sont difficilement compatibles avec le respect de la stabilité fiscale et la non-augmentation du taux de prélèvements obligatoires. Ainsi en est-il de la perception par les départements d'une partie de la CSG, défendue par une partie des élus et l'Association des départements de France, mais qui reviendrait à creuser le trou de la Sécurité sociale... sauf à ce que le taux de CSG soit relevé ! Quant à l'idée, émise dans le premier avant-projet de loi sur la décentralisation, consistant à expérimenter un impôt départemental sur le revenu, soit sous la forme d'un partage d'imposition entre l'État et les départements, soit sous la forme d'une taxe additionnelle⁷⁹, il ne s'agirait pas d'une mesure pertinente du seul fait des caractéristiques de cet impôt (faible nombre de contribuables et mauvaise répartition sur le territoire national). Sans compter que cette mesure conduirait, là encore, à une augmentation du taux de prélèvement obligatoire au niveau national.

La refonte des dispositifs de prestations sociales serait la seule option viable en l'absence de solutions de financement du manque à gagner des départements. Il n'entre pas dans le cadre de cette contribution de débattre des voies et moyens de réformer les prestations sociales, en particulier celles dont le financement a été transféré aux départements. Le seul ballon d'oxygène dont pourraient bénéficier les départements serait la création d'un nouveau « risque » de la Sécurité sociale, lié à la dépendance : ils seraient déchargés de ces dépenses. Ce chantier est un véritable serpent de mer et supposerait là encore une augmentation du taux de prélèvement obligatoire pesant sur le contribuable national. En revanche, la possibilité d'une modulation du niveau des prestations sociales par les départements ne doit pas être évacuée du

⁷⁹ Des impôts locaux spécifiques sur le revenu personnel sont pratiqués dans certains pays. L'impôt sur le revenu personnel donne lieu selon les à une imposition additionnelle à taux variables au niveau des municipalités et des régions, ou à un partage de la ressource nationale d'IR à taux fixe. Source : AFD, document de travail n° 87 : Fiscalité locale, une grille de lecture économique, septembre 2009.

débat public, même si de nombreuses objections peuvent être soulevées, au premier rang desquels l'universalité des prestations et l'égalité entre les citoyens. Il n'en demeure pas moins que le coût de la vie diffère largement d'un département à l'autre, et qu'il n'est pas incongru d'envisager que les allocataires d'un département où le coût de la vie est particulièrement modéré perçoivent des allocations moins élevées.

c) Pour les régions, une demande d'autonomie fiscale accrue qu'il semble difficile de satisfaire

Le consensus sur le besoin accru de financement des régions est moins affirmé que celui des départements. De toutes les collectivités, les régions sont les plus dépendantes des dotations de l'État, qui représentent 40 % de leurs ressources, soit le double des autres niveaux de collectivités, et sont appelées à subir un coup de rabot comme pour l'ensemble des collectivités. De plus, leurs ressources fiscales sont dorénavant réduites à des impositions sans pouvoir de taux mais dont le dynamisme de l'assiette est conséquent (*cf. supra*). Dans ce contexte, l'Association des régions de France a demandé au gouvernement que les régions soient dispensées de coupe budgétaire et qu'elles se voient attribuer de nouvelles ressources à hauteur de 1,5 Md€ pour financer les compétences qui devraient leur être transférées dans le cadre du projet de loi de décentralisation.

Contrairement à la problématique des dépenses sociales des départements, le manque à gagner des régions ne fait pas l'objet d'un consensus entre Etat et régions, ni même, à notre connaissance, celui d'un chiffrage précis, ce qui rend fragile le débat sur la nécessaire affectation de recettes nouvelles.

Les écueils à éviter sont de deux ordres : revenir sur la répartition de la CVAE et affecter de nouvelles ressources aux régions.

Parmi les six chantiers annoncés par le Premier ministre au cours de la dernière Conférence nationale des finances locales figure l'amélioration du panier fiscal des régions, avec l'objectif affiché de retrouver des ressources plus évolutives et d'élargir leur capacité d'autonomie fiscale ou financière. Les régions demandent notamment que leur soit affectée une nouvelle taxe sur les flux et les usages numériques, ainsi qu'un élargissement de l'Imposition forfaitaire sur les entreprises du réseau (IFER) et une refonte de la Cotisation

sur la Valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE). Dans le cadre du Comité des finances locales, le gouvernement privilégierait l'affectation de prélèvements indirects, moins visibles mais qui signifient néanmoins une augmentation de la pression fiscale : extension du versement transport, de la redevance sur les bureaux à la province et de la taxe d'aménagement, ainsi que la création de taxes sur les réseaux numériques ou les canalisations de transport de produits chimiques. De plus, lors de discussions bilatérales, a été émise l'idée d'un échanges de dotations contre de la TVA ou de la CVAE afin de renforcer le dynamisme de la ressource.

Quoi qu'il en soit, **il semble impossible de revenir sur l'affectation des ressources fiscales aux régions sans modifier la répartition des impositions entre catégories de collectivités** (dans le cas de l'affectation d'une part plus importante de CVAE) **ou sans augmenter le taux de prélèvements obligatoires** (dans le cas du remplacement d'une partie des dotations par de la TVA ou de l'augmentation des impôts indirects).

En conclusion, trois réformes nous semblent devoir être mises en œuvre dans le sens d'une plus grande équité fiscale et d'une stabilisation de la pression sur les contribuables :

- s'atteler à la révision des valeurs locatives s'agissant de la taxe d'habitation ;
- revenir sur la clause générale de compétence des collectivités locales et interdire les financements croisés ;
- privilégier l'action sur les dépenses sociales afin de redonner des marges de manœuvre aux départements.

Annexes

Tableau 1. Évolution des ressources de fonctionnement des collectivités locales après la réforme de 2010

	Recettes de fonctionnement en 2011 (Md€)				
	Impôts locaux	Autres Impôts et Taxes	Concours financiers de l'État	Autres recettes de fonctionnement	Total
Régions	4,4	7,7	9,3	0,9	22,3
<i>En % des recettes</i>	19,7 %	34,7 %	41,7 %	3,9 %	100,0 %
Départements	18,6	22,8	15,0	6,8	63,2
<i>En % des recettes</i>	29,4 %	36,1 %	23,7 %	10,7 %	100,0 %
Secteur communal	46,5	10,6	28,3	14,6	100,0
<i>En % des recettes</i>	46,5 %	10,6 %	28,3 %	14,6 %	100,0 %
Ensemble des CT	69,5	41,2	52,6	22,2	185,5
<i>En % des recettes</i>	37,5 %	22,2 %	28,4 %	12,0 %	100,0 %

	Recettes de fonctionnement en 2009 (Md€)				
	Impôts locaux	Autres Impôts et Taxes	Concours financiers de l'État	Autres recettes de fonctionnement	Total
Régions	5,0	7,3	8,5	0,7	21,5
<i>En % des recettes</i>	23,3%	34,0%	39,5%	3,3%	100,0%
Départements	22,2	15,4	13,4	6,2	57,3
<i>En % des recettes</i>	38,8%	26,9%	23,4%	10,9%	100,0%
Secteur communal	43,3	9,6	26,5	13,5	93,0
<i>En % des recettes</i>	46,6%	10,3%	28,5%	14,6%	100,0%
Ensemble des CT	70,5	32,3	48,5	20,5	171,7
<i>En % des recettes</i>	41,1%	18,8%	28,2%	11,9%	100,0%

Source : DGCL.

Tableau 2. Impôts locaux et autres contributions fiscales perçues par les collectivités locales

		Recettes des impôts locaux en 2012 (Md€)				
		Secteur communal	Dpts	Régions	Ensemble	En % du total des impôts locaux
Taxes ménages	TH	19,35	–	–	19,35	27,1 %
	FB	15,72	11,57		27,29	38,2 %
	TNFB et T. add FNB	0,98	–	–	0,98	1,4 %
	Sous-total impôts ménages	36,05	11,57	0,00	47,62	66,7 %
Impôts	TP					0,0%
	CFE	6,65			6,65	9,3%
	CVAE	4,02	7,36	3,80	15,18	21,3%
	IFER	0,47	0,22	0,65	1,34	1,9%
	TASCOM	0,61			0,61	0,9%
	Sous-total impôts éco.	11,75	7,59	4,44	23,78	33,3%
Total		47,80	19,15	4,44	71,40	100,0%

Source : DGCL/rapport de l'observatoire des finances locales 2013.

Autres contributions perçues par les collectivités locales en 2011 - hors taxes liées à l'urbanisme (en M€)					
	Secteur communal	Dpts	Régions	Ensemble	En % du total des autres cont.
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères	5,89			5,89	12,1 %
Droits de mutation à titre onéreux	2,32	8,61		10,93	22,5 %
Taxe intérieure sur les produits pétroliers		6,53	4,27	10,80	22,2 %
Versement destiné aux transports en commun	6,65			6,65	13,7 %
Taxe spéciale sur les conventions d'assurance		6,23		6,23	12,8 %
Taxe sur les cartes grises			2,08	2,08	4,3 %
Taxe sur l'électricité	1,04	0,56		1,60	3,3 %
Impôts et taxes d'outre-mer	0,81	0,17	0,52	1,50	3,1 %
Autres taxes	1,57	0,37	1,01	2,95	6,1 %
Total autres contributions	18,28	22,47	7,88	48,63	100,0%

Source : DGCL.

Tableau 3. Évolution des taux moyens d'imposition

Taux moyen d'imposition des collectivités locales de la métropole (en %)										Évolution 1990-2009	Évolution 2011-2012
	1990	1995	2000	2005	2009	2010	2011	2012			
Communes											
Taxe d'habitation	11,17	11,43	12,26	13,66	14,16	14,37	16,30	16,31	2,99	0,01	
Taxe sur le foncier bâti	13,75	14,50	15,69	17,47	18,20	18,49	18,62	18,68	4,45	0,06	
Taxe sur le foncier non bâti	37,13	36,28	36,62	38,70	40,35	40,69	41,56	41,64	3,22	0,08	
Taxe professionnelle	12,11	12,38	12,50	12,34	13,01				0,90		
Cotisation foncière des entreprises							20,23	20,29		0,06	
Secteur communal											
Taxe d'habitation	12,00	12,58	13,47	14,29	14,94	15,16	23,74	23,77	2,94	0,03	
Taxe sur le foncier bâti	14,73	15,90	17,13	18,22	19,20	19,51	19,76	19,91	4,47	0,15	
Taxe sur le foncier non bâti	38,55	39,05	40,92	43,61	45,58	46,05	49,72	48,82	7,03	- 0,90	
Taxe professionnelle	13,54	14,06	14,79	15,44	16,14				2,60		
Cotisation foncière des entreprises							25,46	25,63		0,17	
Départements											
Taxe d'habitation	6,78	7,65	8,13	9,21	9,76	10,08	14,54	14,85	2,98	0,31	
Taxe sur le foncier bâti	20,73	21,35	19,84	22,54	25,31	25,81			4,58		
Taxe sur le foncier non bâti	5,83	6,44	6,82	7,82	8,98				3,15		
Taxe professionnelle											
Régions											
Taxe d'habitation	1,80	1,49	1,58						- 1,80		
Taxe sur le foncier non bâti	1,32	1,83	1,94	2,38	2,65	2,66			1,33		
Taxe sur le foncier bâti	4,85	4,53	4,88	5,93	6,64	6,65			1,79		
Taxe professionnelle	1,32	1,83	1,95	2,48	2,83				1,51		

Source : DGCL.

Partie VI. Fiscalité environnementale et compétitivité

Caveat

Le présent chapitre ne se propose pas de traiter l'ensemble des aspects liés à la fiscalité environnementale ; il restreint son périmètre d'étude au domaine particulier des mesures visant à favoriser la compétitivité de l'offre française au moyen de dispositifs fiscaux eux-mêmes constitutifs de l'arsenal d'incitations à la transition écologique.

Le lecteur comprendra donc que cette contribution délaisse volontairement certains aspects de la fiscalité environnementale, et d'autres ayant trait à la restauration de la compétitivité.

En particulier, la notion d'affectation des recettes fiscales développée ici ne peut être comprise que dans ce cadre d'étude strict des mesures fiscales à double visée environnementale et compétitive. Le propos des auteurs pourrait se résumer à l'extrême par la formule suivante : les modes de consommation et de production les plus néfastes à l'environnement se recoupent en partie avec la problématique de gains de compétitivité, aussi bien en matière de compétitivité-coût, que s'agissant du positionnement stratégique de long terme. Partant, les mesures fiscales désincitatives à visée environnementale peuvent utilement trouver leur affectation dans un écheveau d'incitations favorisant les activités jugées vertueuses sur le long terme, c'est-à-dire économiquement et écologiquement durables.

Hors de ce cadre, le champ est laissé ouvert à certaines mesures de fiscalité environnementale complémentaires, éventuellement susceptibles d'être versées au budget général de l'État. On sort cependant du cadre de ce chapitre.

Résumé

Le gouvernement a présenté en Conseil des ministres du 28 novembre 2012 le projet de création du **Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi** (CICE), qui traduit la nécessité de contribuer urgemment à la restauration de la situation financière des entreprises. Le CICE consiste en un transfert de ressources vers les entreprises sous la forme d'un crédit d'impôt atteignant 20 milliards d'euro en 2014. Outre des baisses de dépenses publiques encore à définir, une partie de cette dépense fiscale serait couverte en 2016, à hauteur de trois milliards, par l'instauration de nouvelles mesures de fiscalité environnementale.

Une telle présentation souligne la pertinence de la problématique consistant à faire se rencontrer exigence écologique et restauration de la compétitivité. Elle en pointe en même temps les écueils. La tentation peut être grande pour les pouvoirs publics de voir dans la fiscalité environnementale une série de mesures de rendement, c'est-à-dire essentiellement un surcroît de ressources, dont la légitimité est assise sur la nature polluante de l'assiette. De même, si l'on ne peut que convenir de la nécessité de contribuer à l'amélioration globale de la compétitivité des entreprises par celle de leur situation financière, notamment par l'allègement de la fiscalité (c'est-à-dire la nécessité d'une action *macroéconomique*), le rôle des pouvoirs publics ne saurait s'y résumer.

Au contraire, de même que la fiscalité environnementale ne saurait se résumer à l'identification d'un « mal » environnemental servant d'assiette à un surcroît de fiscalité, le combat pour la compétitivité n'est pas davantage réductible aux seuls nécessaires rééquilibres macroéconomiques. La fiscalité environnementale ne vise pas le rendement, mais l'établissement d'une série chronologique d'incitations poursuivant des objectifs fixés en matière de modes de production et de consommation en accord avec la prise en

considération de la rareté et de la fragilité des ressources naturelles. La réflexion sur la compétitivité ne se borne pas à recenser les déséquilibres dans les tableaux de financement des différents agents, mais appelle elle aussi à une vision stratégique, à moyen ou long terme, des actions incitatives à mettre en place pour guider la France sur un sentier de développement durable sur une échelle de temps longue.

La présente contribution ne se veut un traitement exhaustif d'aucun des deux domaines. Elle n'a pas non plus la prétention de proposer une réponse de politique publique complète à la question de la fiscalité environnementale articulée à la compétitivité française. Ce *vade-mecum*, au contraire, se veut une « boîte à outils » propre à aiguillonner la réflexion publique, comme privée, sur les interactions nombreuses entre stratégie compétitive et stratégie écologique.

Les auteurs insistent sur la nécessité d'imbriquer les deux préoccupations, environnementale et compétitive : **la politique publique ne saurait se décomposer en deux « séquences cloisonnées », l'une portant sur la compétitivité, l'autre sur les (dés)incitations à visée environnementale**, sous peine d'y apporter un traitement insuffisant.

Six principes y sont formulés :

- une fiscalité environnementale **ne peut être une fiscalité de rendement**. Sa finalité principale réside dans l'incitation faite aux acteurs économiques à modifier leurs comportements *via* l'instauration d'un **signal-prix** ;
- une fiscalité environnementale et « compétitive » supposant une transition par incitation faite aux agents, elle agit nécessairement sur la durée. Son taux d'imposition (et éventuellement la taille de son assiette) doivent monter en puissance selon un **calendrier crédible** sur lequel les pouvoirs publics prennent un engagement fort. Afin de garantir la pérennité de cet engagement, **la détermination du rythme d'évolution du taux pourrait être confiée à une commission indépendante** ;
- une fiscalité environnementale prenant la forme d'une incitation négative comprend dans sa nature même une notion de sacrifice transitoire. À ce titre, les exemptions catégorielles ou sectorielles doivent être proscrites de toute mesure fiscale environnementale. Le souci de ne pas éliminer certains agents – ménages dépendants des transports personnels, industries aux processus polluants – peut toutefois conduire à mettre en

place des **mesures d'aides positives** sur des consommations soigneusement **identifiées comme durables** sur le plan de la compétitivité nationale et de l'environnement. Dans la pratique, ces mesures pourront prendre la forme de **crédits d'impôt, financés par la restitution d'une partie des recettes liées à l'augmentation de la fiscalité environnementale** ;

- pour autant, ces mesures de compensation ne doivent pas priver la fiscalité environnementale de tout effet incitatif. **Il importe donc soit de les forfaitiser, soit de les cibler pour prendre en compte les situations individuelles les plus critiques** pour les ménages, comme pour les entreprises. A cet égard, la compensation pour les ménages ne peut être intégrale, ce qui reviendrait sinon à priver l'institution d'une fiscalité carbone de **ses effets**. Une règle simple, à l'instar de la dynamique de mise en œuvre sur le marché des quotas d'émissions de CO₂, pourrait consister en ce que **les règles de compensation, si elles viennent à être instituées, soient progressivement durcies**. Autrement dit, le degré de compensation des effets de la contribution carbone devrait diminuer à un rythme supérieur à celui de l'augmentation du taux de la contribution ;
- les mesures à double vocation, compétitive et environnementale, que nous suggérons ne sauraient couvrir l'ensemble des actions à entreprendre pour ces deux sujets, mais visent un certain nombre, fini, de points de rencontre entre écologie et compétitivité. Ces mesures doivent **être appréciées in concreto**, c'est-à-dire en **tenant compte de l'état réel de l'offre française**. Les auteurs mettent en garde contre des mesures à visée environnementale susceptibles de détruire une partie de l'offre française, de favoriser une consommation d'origine essentiellement étrangère, ou de tirer vers le bas la spécialisation productive nationale.

1. RESTAURATION DE LA COMPÉTITIVITÉ FRANÇAISE ET SAUVEGARDE DE L'ÉQUILIBRE ENVIRONNEMENTAL : L'ARTICULATION DE DEUX EXIGENCES IMPÉRATIVES

1.1. L'articulation des deux problématiques implique d'affecter le produit d'incitations négatives à des incitations positives

Compétitivité et préoccupations environnementales sont deux sujets qui partagent de nombreux points communs, en particulier celui d'appeler **une appréhension sur la durée**, les deux domaines partageant ce trait que **l'état actuel de l'environnement, économique comme écologique, conditionne grandement celui de l'environnement de demain**.

Une politique économique visant la compétitivité recherchera les **incitations** qui permettront à l'économie française d'embrasser une dynamique de production aux débouchés et modes de production pérennes ; de même, en matière de fiscalité environnementale, notre préoccupation doit être celle des incitations qui infléchiront utilement modes de production et de consommation de façon à garantir sur la durée l'état de l'écosystème. C'est l'objectif de cette contribution que de proposer les outils pour **identifier les domaines où la durabilité écologique rejoint la compétitivité de long terme de l'offre productive française**. En première analyse, en déclinant les facteurs de compétitivité, quelques interactions fortes se dessinent :

- les études sur le déficit de compétitivité de l'offre française pointent des causes liées à la **compétitivité-coût**⁸⁰. La synergie entre réduction des coûts subis par les entreprises et réduction de l'empreinte écologique se dessine facilement. Les **économies d'énergie** et d'**intrants**, et, au-delà les efforts de **gouvernance économique** sont au cœur de l'approche ;
- cependant, l'essentiel du diagnostic sur la perte de compétitivité de l'offre française porte sur la **compétitivité hors-coût**. Cette question

⁸⁰ La compétitivité-coût apparaît marginale en elle-même, et les analyses convergent vers une mise en cause du positionnement et du contenu technologique de l'offre française. Cependant, les coûts subis par les entreprises françaises ne sont pas hors-champ. La dégradation de la rentabilité des entreprises françaises pèse sur l'investissement, et par là l'innovation et le contenu technologique. La réduction des coûts des entreprises est bel et bien une variable d'intérêt pour la compétitivité nationale.

relève de deux aspects principaux : celui de la **qualité**, ou du **contenu technologique**, et celui de l'**orientation** donnée à l'offre. Les deux points ne sont pas sans lien : la spécialisation de l'offre française va *a priori* de pair avec un accroissement de la qualité. Cependant, l'orientation globale de la spécialité productive française peut amener à une dérive de l'attractivité de l'offre française sur le long terme. Le maintien de la compétitivité hors-coût de la France suppose un positionnement sur des secteurs dont les débouchés sont viables sur le long terme.

1.2. Les carences de la politique environnementale, et son impact sur les conditions du développement économique.

La politique environnementale française est encore lacunaire. Au-delà, certains aspects des politiques publiques présentent des externalités anti-écologiques aux conséquences potentiellement funestes sur la pérennité du modèle productif français.

La politique de fiscalité environnementale manque d'une vision cohérente. Se bornant souvent à identifier quelques objectifs (réduction des émissions de CO₂, de NO_x), en l'absence d'une vision économique exhaustive, **les mesures de fiscalité environnementale sont de facto embryonnaires, voire abandonnées.**

La Contribution Climat Énergie⁸¹ a dû être abandonnée notamment en raison du grand nombre de **dérogations** qu'elle comportait. Cet exemple appelle deux remarques complémentaires :

- la censure du Conseil constitutionnel, au motif de la « rupture de l'égalité devant l'impôt » est justifiée non seulement en droit, mais également sur un plan pratique. En multipliant les exemptions (en particulier : dérogations accordées à un certain nombre de sites pourtant

⁸¹ Initialement prévue, dans le cadre de la Commission Rocard, pour un montant croissant à partir de 32 € la tonne de CO₂. Le gouvernement annonce une taxe de 17 € la tonne en janvier 2010, grevé d'un certain nombre d'exemptions, pour les sites industriels déjà soumis au marché européen de quotas d'émission. Le Conseil Constitutionnel censure le dispositif le 29 décembre 2010, considéré comme constitutif d'une rupture d'égalité devant l'impôt.

particulièrement polluants – motif de la censure du Conseil constitutionnel) et les compensations annexes (« chèques verts » accordés aux ménages indigents, les plus susceptibles de souffrir de l'augmentation de leurs dépenses contraintes en carburant), le caractère désincitatif de la mesure se vidait de l'essentiel de son effet ;

- les motifs justifiant lesdites exemptions et compensations n'en étaient pas moins légitimes : en aggravant de manière immédiate la situation financière de certaines entreprises, la mesure était susceptible d'accentuer sans contrepartie la dévitalisation du tissu économique de certaines régions. De même les compensations pour les ménages étaient justifiées par le souci de ne pas créer un impôt régressif, c'est-à-dire frappant en priorité les ménages aux ressources les plus limitées.

Ce cas illustre encore davantage, à notre sens, **l'impossibilité d'une fiscalité environnementale** présentant les caractères d'incitation voulus **sans une articulation étroite avec la prise en compte de l'ensemble de ses effets directs.**

D'autre part, en l'état, **la fiscalité française présente un certain nombre de dispositifs constitutifs d'incitations anti-écologiques⁸²**. En particulier, **en proportion du PIB, la fiscalité française sur l'énergie est l'une des plus faibles de l'Union européenne**, avec 1,45 % du PIB en 2009 soit le 24^e taux sur 27 États-membres. De plus, **la fiscalité sur la possession de véhicules automobiles** est en baisse, avec l'abandon du taux de TVA majoré autrefois applicable aux automobiles en 1992, et la suppression en 2000 de la vignette auto pour les particuliers. Enfin, les prix des combustibles fossiles (fioul lourd et fioul domestique) sont en France significativement inférieurs à la moyenne de l'UE.

82 G. Sainteny, *Plaidoyer pour l'écofiscalité*. Buchet-Chast, Paris, 2012., pp 76 sq.

2. PANORAMA DE L'ARSENAL FISCAL EN MATIÈRE ENVIRONNEMENTALE ET ÉCUEILS ASSOCIÉS : DE LA NÉCESSITÉ D'UNE VISION SECTORIELLE DE LONG TERME

La fiscalité environnementale semble, dans l'esprit des pouvoirs publics comme dans celui du public, essentiellement circonscrite à la « taxe carbone », ou à des dispositifs connexes. L'étude des principes sous-tendant une telle taxation nous éclaire sur les buts qu'elle poursuit, et pointe les difficultés structurelles de la taxation écologique. C'est l'objet de la seconde partie de ce chapitre que d'en proposer une systématisation.

2.1. La prépondérance de la taxation de la consommation énergétique, dans les débats, comme dans l'éventail des solutions envisagées

Une taxe inévitable ?

La « taxe carbone » est une taxe sur la consommation de produits polluants. Cette orientation répond à une alternative entre taxation de la consommation et taxation du contenu implicite en produits polluants. Cette seconde option, constituerait une adéquation optimale entre surcoût et externalités environnementales. Cependant, particulièrement peu pratique à mettre en œuvre, les auteurs de cette contribution abondent à la première proposition, à la fois plus lisible et plus rapidement effective.

Une taxe qui se présente comme un cas d'école de « double dividende »

La **théorie du double dividende** énonce simplement que la fiscalité environnementale, dans son principe, se présente comme un instrument économique essentiellement vertueux :

- le premier dividende consiste en un surplus transitoire de recettes fiscales, l'augmentation des recettes résultant de l'augmentation du taux d'imposition sur une catégorie de produits étant progressivement compensée par une diminution de l'assiette, du fait de la baisse de la consommation induite par le caractère désincitatif de la taxe ;

- le second dividende est constitué par le gain écologique découlant de la cessation progressive d'une consommation identifiée comme génératrice d'externalités environnementales négatives ;
- de surcroît, la fiscalité environnementale nourrit implicitement l'espoir d'une externalité économique : l'économie se détournant de la consommation sanctionnée se reporterait automatiquement vers une consommation de substitution devenue attractive, du fait de la déformation des prix relatifs induite par la taxe écologique, et l'offre, à la suite de la demande, investirait des secteurs *a priori* plus pérennes, puisque non frappés par la fiscalité environnementale.

L'effet escompté d'une fiscalité sur les consommations polluantes serait le suivant : la consommation se détournant progressivement des véhicules à forte consommation en hydrocarbures se reporterait sur les véhicules sobres, voire non polluants, incitant l'offre automobile nationale, *a priori* la plus concernée par le marché domestique, à investir dans de tels véhicules, dont le marché serait ainsi appelé à croître. De même, une surtaxe sur le fioul de chauffage stimulerait une offre nationale de services d'équipements domestiques en dispositifs d'économie d'énergie (isolation thermique, installation de panneaux solaires).

Un tel dispositif de désincitation à la consommation déguiserait ainsi finalement une **politique de l'offre**. Un tel mécanisme serait favorisé par la possibilité d'affectation précise des surcroûts de recettes fiscales. Le « premier dividende » serait ainsi abandonné par l'allocation des sommes perçues à des aides à l'équipement (pour les consommateurs finaux et intermédiaires) et des subventions à l'investissement (pour l'offre).

La fiscalité environnementale « idéale » suppose une faculté illimitée de l'économie à substituer aux modalités pénalisées des modalités vertueuses. Dans les faits pourtant, cette hypothèse est mise à mal, car **l'état financier actuellement dégradé** de l'ensemble des entreprises françaises (et notamment de certaines de celles devant faire l'objet des mutations rapides supposées par la théorie de la fiscalité environnementale, notamment le secteur de l'industrie automobile) rend incertaine la réactivité de court terme de l'offre nationale. De même, on doit souligner la suspicion de régressivité fiscale qui pèse sur une

fiscalité frappant directement les consommations polluantes : les dépenses de carburant sont souvent contraintes chez les catégories les plus modestes, et un surcroît de taxation présenterait un caractère confiscatoire. Les exonérations envisagées dans le dispositif de 2009 constituaient un palliatif. Elles étaient cependant très imparfaites.

Sur un plan pratique, le caractère forfaitaire du « chèque vert » envisagé ne garantissait aucunement une compensation exacte du surcroît de dépenses engendré par la taxe carbone, ni ne prémunissait contre la régressivité sociale de l'impôt. Par ailleurs son versement (direct pour les ménages non imposables ou sous forme de crédit d'impôt pour les autres) étant postérieur à la dépense réelle en carburant, elle engendrait en tout état de cause une fragilisation financière des ménages.

Sur le fondement du dispositif, le régime d'exonération, en plus de constituer une complexité supplémentaire à la fiscalité française, faisait perdre son caractère désincitatif à la mesure.

C'est à notre sens la principale difficulté d'une fiscalité environnementale négative : une taxation à visée désincitative se conçoit essentiellement, pour ne pas être vidée de son effet, comme potentiellement sacrificielle. C'est la nature même d'une fiscalité environnementale « négative » que de rendre de plus en plus intolérable telle ou telle consommation (finale ou intermédiaire). C'est le souci, par ailleurs compréhensible, des pouvoirs publics de prévenir les effets les plus douloureux et les plus immédiatement prévisibles, qui a vidé de son sens, et de son effet, la mesure, la rendant complexe et dérisoire jusqu'à son abandon.

2.2. La fiscalité environnementale : une série d'écueils économiques, susceptibles de mettre en péril la durabilité de la croissance française

Cet aperçu de la Contribution Climat-Énergie envisagée en 2009 permet d'introduire le présent panorama des écueils à redouter dans la mise en place d'une politique fiscale écologique.

Une taxation environnementale mise en œuvre de façon brutale peut contribuer à étouffer rapidement la demande nationale, et mettre l'offre en péril.

Au-delà de l'effet d'aiguillon incitant à reporter sur une consommation vertueuse une consommation autrefois polluante, on peut redouter qu'un **effet de palier** joue lors de l'instauration de la nouvelle taxe et conduise à une **destruction de l'offre**.

Quoiqu'elle n'ait pas eu de visée environnementale, l'instauration de la vignette auto en France en 1956 est tenue pour partiellement responsable du déclin de l'offre française en véhicules de grande cylindrée, par la limitation de son marché captif.

Une politique fiscale environnementale désincitative poursuit un but de **transition énergétique**. Elle ne doit donc pas se résumer à une fiscalité punitive, et doit comporter une anticipation de la **transformation de l'offre** souhaitée et des modalités qui la permettent.

En particulier, l'État doit s'interroger sur la faculté spontanée d'adaptation de l'offre à réagir aux conséquences d'une chute de l'offre. Ainsi, la **baisse de volume** entraînant vraisemblablement une baisse de la rentabilité n'est-elle pas de nature à **détruire l'offre** plutôt qu'à inciter à son adaptation ? La dimension **chronologique** est importante. Si une fiscalité environnementale annoncée en amont et progressive est de nature à permettre aussi bien à l'offre qu'à la demande d'organiser la **transition** souhaitée, une hausse subite et non progressive peut au contraire tuer une partie de l'offre sans lui permettre l'adaptation nécessaire.

La transformation induite peut amener à un transfert vers une consommation de substitution elle-même non souhaitable ou non durable.

a) compensation du surcoût fiscal par une consommation de même nature, mais moins coûteuse.

La fiscalité environnementale vise à « internaliser l'externalité », c'est-à-dire à donner une traduction pécuniaire au coût environnemental. Le surcoût, s'il est réel, peut cependant induire une adaptation n'allant pas dans le sens souhaité.

En particulier, une **offre low-cost peut se substituer à une offre traditionnelle**, ce qui contreviendrait à la fois à l'objectif environnemental (absence de transition énergétique, voire report sur une technologie plus faible et potentiellement plus polluante) et à l'objectif en termes de compétitivité (pas de report sur des modes de consommation et/ou de production jugés durables donc porteurs de débouchés d'avenir).

Le scénario typique consisterait à ce qu'une surtaxe sur les produits pétroliers entraîne non pas la substitution des véhicules personnels traditionnels par des véhicules propres ou d'autres moyens de locomotion, mais par des véhicules traditionnels *low cost*. L'effet environnemental est nul, le risque est une déprime de la demande adressée à l'offre nationale et une incitation nulle à l'investissement en technologies alternatives.

b) compensation du surcoût fiscal par une consommation moins polluante mais d'origine étrangère (effet anti-compétitif)

À la différence du cas précédent, l'effet environnemental est bien produit par le signal-prix induit par la taxe environnementale. En revanche, la consommation pourrait, en fonction de l'état de l'offre, **se reporter sur une production étrangère**. L'effet-compétitivité jouerait à l'envers, avec une pression à l'accroissement des déficits extérieurs, une absence de stimulation pour l'offre nationale, voire une élimination anticipée d'une partie de l'offre française n'ayant pas pu offrir les alternatives produites à l'étranger.

Ce cas de figure est à envisager en particulier dans le cas d'une **multiplicité de solutions alternatives potentielles** entre lesquelles le marché n'a pas tranché : dans le cas des technologies visant à compléter / remplacer le recours aux énergies fossiles en particulier, les solutions ébauchées diffèrent entre industriels. Le risque est une **éviction des solutions proposées par les constructeurs français au profit des technologies développées à l'étranger**. Dans le cas des véhicules automobiles, les substituts aux carburants traditionnels sont nombreux (énergie électrique, biocarburants, GPL). Dans le seul cas de l'énergie électrique, les mécanismes de stockage et de renouvellement de l'électricité destinée à la propulsion diffèrent (batteries rechargeables dans des bornes, échangeables, pile à hydrogène).

Les prix relatifs entre consommation “ polluante ” et “ propre ” peuvent être inefficacement déformés.

On envisage ici que le renchérissement de la consommation polluante ne soit pas de nature à rendre compétitif l'équipement en technologies à faible consommation polluante. Les modes de consommation ne se déporteraient pas vers la modalité « non polluante », et la déformation consisterait en le seul surcoût subi pour la consommation traditionnelle, engendrant soit une ponction financière sèche sur les consommateurs, soit un moindre recours à la consommation traditionnelle, sans compensation, et donc un effet récessif.

Dans ce cas de figure, la **persistance du surcoût de la consommation nouvelle sur la consommation polluante traditionnelle** peut prendre plusieurs formes, soit du fait de l'absence d'économies d'échelles permettant une commercialisation à un prix acceptable, soit du fait des coûts non financiers associés :

- infrastructures compatibles insuffisamment développées (dans le cas des véhicules automobiles : rareté des bornes de rechargement ou d'échanges de batteries ou des stations en fourniture d'hydrogène, de GPL ou de biocarburants),
- performances insuffisantes des technologies de substitution (autonomie des véhicules électriques, réseau de transports en commun insuffisamment fiables ou inadaptés aux fonctions remplies par les véhicules personnels).

Le renchérissement de la consommation polluante peut ne pas s'accompagner d'une substitution avantageuse. La question de la **régressivité pour les ménages** de la fiscalité environnementale portant sur les consommations directement polluantes se pose avec acuité : les ménages les plus modestes sont non seulement ceux pour lesquels les consommations polluantes (carburant, combustible de chauffe) sont les plus contraintes, mais de plus sont ceux pour lesquels le coût d'un renouvellement de l'équipement (investissement dans des véhicules propres, équipement du domicile) est le plus difficile à envisager, du fait de la faible partie libérable de leurs revenus.

Les activités polluantes détruites ou abandonnées donneraient lieu à un réinvestissement dans une offre économiquement non durable et génératrice de peu de compétitivité.

L'effet dissuasif du signal-prix peut aboutir en un report sur des activités non polluantes mais non compétitives. En particulier, un investissement dans des services du secteur protégé, non exposés à la concurrence internationale, et à faible contenu en capital humain. Il en résulterait une **perte en capital humain** associée à de faibles perspectives de profit de long terme. **Plutôt que d'infléchir les modalités d'exercice de son activité, l'offre peut se déplacer**, potentiellement sur des **secteurs rentables**, mais susceptibles d'engendrer une **descente en gamme** de l'activité française, plutôt qu'une montée.

Le souhait de la fiscalité environnementale est de générer un surcoût (par exemple le renchérissement du coût d'usage des véhicules automobiles) pour inciter au renouvellement de la consommation (par exemple investissement dans un véhicule « propre », dans l'espoir que celui-ci soit produit en France). **S'agissant des entreprises les plus directement concernées par la fiscalité environnementale** (c'est-à-dire celles qui ont une consommation intermédiaire jugée polluante), on peut craindre que plutôt que d'abandonner une modalité « non durable » au profit d'une modalité « durable » (par exemple une société de véhicules de place remplace ses voitures allemandes diesel par des voitures zéro émission), **le capital se réalloue au profit d'une activité immédiatement rentable, et non nécessairement revêtue des caractéristiques environnementales et compétitives souhaitées** (par exemple la société de véhicules de place ferme, et le capital est ré-alloué dans une entreprise commercialisant des jouets bon marché importés de pays à normes sanitaires douteuses).

Au gré des tribulations politiques, toute inconséquence temporelle de la part de l'État entame l'efficacité et la crédibilité d'une mesure de fiscalité environnementale.

L'effet incitatif de toute mesure de fiscalité environnementale est subordonné à la crédibilité du signal-prix qui lui est associé. La constance dans le temps est une variable importante.

Les fluctuations des tarifs administrés de rachat de l'électricité produite par le petit photovoltaïque illustrent notre propos. En particulier, la crise subie dans l'industrie française de l'équipement solaire dans le cadre de la baisse des tarifs en souligne le danger, à la fois pour l'effet environnemental et celui sur la compétitivité industrielle.

3. CONCLUSIONS SUR LES BONNES PRATIQUES EN MATIÈRE DE POLITIQUE FISCALE ÉCOLOGIQUE, FACE À L'EXIGENCE DE RESTAURATION DE LA COMPÉTITIVITÉ.

3.1. Nécessité de la création de contreparties aux prélèvements : l'affectation des produits de la fiscalité environnementale.

Essentiellement, la fiscalité environnementale vise à produire les incitations pour une **transition écologique**. L'objet de ce chapitre est de souligner l'enjeu en matière de compétitivité résidant dans ce processus de transition. La **transition** en question procède de l'**abandon** d'une consommation jugée néfaste, *via* un **surcoût** entraînant la **destruction d'une demande** de cette consommation. Or, face à l'incitation négative simple que constitue le surcoût, rien n'indique que l'économie opère une réallocation optimale (ceci pour les deux volets : environnement et compétitivité française). Une politique exhaustive doit être établie, afin que la fiscalité environnementale produise les effets de réallocation voulus sur la compétitivité. Une **péréquation** doit être assurée **entre incitations négatives et incitations positives**. L'affectation des **produits** des taxes environnementales est un impératif.

Le « premier dividende » de la théorie du double dividende (*cf. supra*) se trouverait alors annulé, puisque ce principe d'affectation des produits implique la compensation partielle du produit par une dépense fiscale (mesure incitative), sinon d'une mesure à taux de prélèvement constant.

Concernant l'offre : la transition écologique passe par une conversion de l'offre. Les produits de l'incitation négative doivent être affectés à une incitation positive à l'investissement.

La transformation de l'offre doit faire l'objet de politiques ciblées de soutien à l'investissement dans les secteurs identifiés comme porteurs de leviers de compétitivité durable. Une fiscalité environnementale désincitative frappant la consommation de carburants visant à réduire à court ou moyen terme la demande en véhicules automobiles traditionnels devrait affecter tout ou partie de ses produits au soutien à l'innovation dans les technologies concurrentes identifiées comme durables. Ainsi, le risque économique encouru par les constructeurs automobiles français doit être compensé par un soutien à l'innovation, par exemple sous la forme d'un crédit d'impôt recherche renforcé dans les technologies alternatives. Outre le soutien direct à l'innovation, les infrastructures nécessaires à l'opérabilité de ces technologies durables (stations de recharge, d'échange de batteries) doivent également faire l'objet d'un soutien public.

Concernant la demande : la transition écologique passe par l'instauration de surcoûts. Les produits de l'incitation négative doivent être affectés à des facilités permettant de limiter les sacrifices causés par celle-ci, sans pour autant vider la mesure de sa substance.

La difficulté réside dans la nécessité d'éviter les effets destructeurs (effet de sacrifice) directement produits par la fiscalité environnementale, sans pour autant que les mesures correctrices ne consistent en un amoindrissement de l'effet incitatif.

La Contribution Climat Energie prévue pour 2010 comportait un « chèque-vert » à destination des ménages censé « [ne pas augmenter] les prélèvements des ménages. ». Les pouvoirs publics annonçaient alors que la taxe carbone serait « compensée intégralement par une baisse de l'impôt sur le revenu ou un chèque vert ». Outre le débat sur le caractère effectivement intégral des dispositifs de compensation, il est apparent que, dans son principe affiché, la correction des externalités négatives du dispositif se confond avec une annulation pure et simple de son effet. Une

taxe carbone n'engendrant aucun prélèvement supplémentaire, compensée par un versement monétaire en sens inverse perd naturellement son caractère d'incitation à l'abandon d'une consommation polluante.

On comprend bien le souci des pouvoirs publics d'éviter l'effet de sacrifice. Le principe d'affectation des ressources dégagées doit être compris de manière stricte et **dépasser la prévention du sacrifice**. Comme c'est d'ailleurs le cas du côté de l'offre, pour qu'une politique fiscale visant une **transition structurelle** soit opérationnelle, il est indispensable que son caractère négatif (en particulier la taxation punitive sur une consommation polluante) joue pleinement. Dès lors **une compensation intégrale (en termes de valeur) est envisageable, pourvu qu'elle soit précisément affectée**. On ne saurait compenser un prélèvement sous la forme d'un surcroît de fiscalité indirecte à la pompe par un versement monétaire de même montant en sens inverse ! Un tel dispositif n'est autre qu'une incitation à maintenir le même niveau de consommation polluante.

Dans le cas des ménages (carburant pour véhicules, fioul de chauffage), ou des entreprises tributaires de moyens polluants (agriculteurs, taxis), il importe que les compensations à l'incitation négative soient précisément compensées par des incitations positives de montant comparable, visant un équipement ou une consommation correspondant aux objectifs écologiques et concurrentiels (partie de l'offre jugée stratégique sur le long terme) définis.

En particulier, la compensation du surcoût en carburant automobile doit être compensée par une aide à l'équipement en véhicule « propre », cette aide pouvant être modulée en fonction de la nature et du coût de l'équipement de substitution (véhicules hybrides ou à émission nulle, nécessitant ou non un équipement domestique particulier). De même la surtaxe sur les combustibles de chauffage doit être compensée le plus exactement par des aides fortes à l'amélioration du bilan énergétique du logement.

3.2. Nécessité de la cohérence temporelle des mesures : effet d'annonces rendant les dispositifs anticipables et effet de progressivité permettant de ne pas exagérément pénaliser les agents réagissant de façon non immédiate aux mesures

La Taxe carbone de 2010 devait être mise en œuvre avec une certaine urgence qui ne permettait pas aux consommateurs d'énergie polluante de se prémunir contre le caractère brutal du surcoût induit. La multiplication des exemptions rendues nécessaires est une cause directe de sa censure. Au contraire, pour produire ses effets incitatifs, sans pour autant présenter de danger pour l'économie, une fiscalité environnementale doit être pensée selon un calendrier rigoureusement défini.

Nous attirons l'attention sur le fait que la **péréquation entre incitations négatives et positives** devrait être envisagée avec une **prise d'effet anticipée pour les incitations positives** (aide à l'équipement) **par rapport aux incitations négatives** (surcoût sur les consommations polluantes), laissant aux agents la faculté d'anticiper les mesures.

Même dans le cas où les incitations négatives et l'affectation positive des ressources ainsi dégagées devaient rester synchrones, une **progressivité** dans le temps du taux de prélèvement (ou, selon les modalités retenues, du prix TTC) doit être garantie.

La lisibilité du signal-prix et sa crédibilité nécessitent un engagement ferme et de longue durée de la part des pouvoirs publics. Ceci aussi bien du côté des incitations positives que des incitations négatives.

La modulation de la fiscalité est un outil éprouvé d'économie politique. Ce qui s'admet volontiers dans une économie qui n'est pas amenée à subir de réformes structurelles d'ampleur doit être dénoncé dans le cadre d'une économie devant réussir conjointement une transition écologique et compétitive. Le signal-prix est le support de toute fiscalité environnementale et ne doit pas être traité comme un instrument conjoncturel de finances publiques.

La crise du secteur de l'énergie solaire en France est en partie imputable aux attermoissements des pouvoirs publics en matière d'incitations positives (fluctuation des prix de rachat de l'électricité produite par le petit photovoltaïque).

La Taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques⁸³ est une accise. À ce titre elle a le mérite de ne pas être proportionnelle au prix hors taxe, mais d'être directement proportionnelle aux quantités physiques consommées. Cependant, la fluctuation très importante des prix pétroliers internationaux rend les prix de consommation très variables. Une poursuite de la modération voire une baisse (comme celle observée en 2009) des cours de Brent serait de nature à brouiller, voire à annuler l'effet du signal prix d'une taxe carbone. **Un engagement de long terme de la part de l'État sur une séquence de prix à la pompe TTC peut faire partie des pistes à envisager** (comme c'est le cas pour la fiscalité du tabac, le prix TTC, le prix HT et le montant des taxes faisant l'objet d'une décision centralisée), car elle permettrait une prévisibilité intégrale des prix, et rendrait d'autant plus efficaces les incitations positives comme négatives dans ce secteur.

En matière de soutien à l'équipement, le caractère ponctuel, transitoire et conjoncturel des aides d'État au secteur automobile (primes diverses, à visée environnementale ou non) procède d'une logique contraire à celle de la transition structurelle, et est sans doute inadapté à une action à contenu écologique ciblé.

83 TICPE, ex-TIPP.

Conclusion : nécessité d'une action coordonnée en amont par un État à la fois arbitre et stratégie.

Il ne s'agit en aucun cas d'une planification économique, mais de l'exercice d'un choix social dans une économie libérale et de **la désignation de leviers de compétitivité, porteurs d'une croissance durable**. Nous insistons sur la nécessité non pas d'entendre embrasser tout le champ de l'action en matière d'économie et d'écologie politiques, mais de **diriger un nombre fini d'actions pensées dans leur globalité et leur cohérence**. Une telle approche exclut à notre sens de séparer artificiellement les moments politiques entre compétitivité et environnement. La nécessaire **affectation entre produits et ressources** des différents pans de la fiscalité environnementale est donc à notre sens le gage d'une telle approche.

Annexes

ANNEXE 1 – LES LEVIERS DONT DISPOSE LA PUISSANCE PUBLIQUE POUR CONTRER LES EXTERNALITÉS NÉGATIVES ENVIRONNEMENTALES

Pour l'État, arbitre ou planificateur économique, la gestion environnementale consiste en la gestion d'une externalité négative, c'est-à-dire d'un *mal* dont la production est corollaire de la poursuite du bien économique : les dommages causés à l'environnement sont attachés à certains aspects de l'activité économique. La libre poursuite de l'optimum économique ne va pas sans occasionner un dommage écologique, tant que celui-ci n'affecte pas à court terme les conditions de l'activité économique.

La littérature retient trois catégories de leviers permettant à l'État de contrer les externalités négatives environnementales : la réglementation, les mécanismes de marché, et le jeu de la fiscalité.

La présente contribution se concentre sur les moyens d'action fiscaux. Il convient cependant de mentionner, à titre de comparaison, l'ensemble des mesures environnementales à la disposition des pouvoirs publics.

- (1) La réglementation. Il s'agit du système le plus simple, consistant en un recours aux normes sanitaires, techniques et technologiques. S'appliquant à tous, et insusceptible de contournements essentiellement pécuniaires, la réglementation environnementale présente les avantages d'une plus grande efficacité par rapport à un objectif matériel, et sans doute d'une plus grande équité. Cependant, fonctionnant par une somme d'interdits, elle est moins capable de modulation que les mécanismes économiques (marché ou fiscalité). En particulier, elle ne permet pas d'imposer une désincitation progressive sur une activité ou une consommation polluante, dont la limitation est un objectif de moyen ou long terme, mais qu'il est impossible d'interdire (ou de modifier profondément) à court terme. Elle ne saurait donc constituer un moyen d'action approprié à la notion de transition environnementale et énergétique.

- (2) Les mécanismes de marché. Dérivé du cadre du protocole de Kyoto, le mécanisme « Emission Trading System » (ETS) mis en place depuis 2005 dans les 27 États-membres de l'Union européenne ainsi qu'en Islande, Norvège et au Liechtenstein vise à limiter les émissions totales de CO₂ à l'échelle continentale de la part des industries intensives en énergie. Les différents acteurs soumis au système ETS se voient attribuer des quotas de pollution. En fonction des besoins de chaque industriel assujetti, ces droits à polluer sont cessibles aux prix librement déterminés par les parties. Dans un premier temps (2005-2012), ces droits étaient attribués à faible coût par les autorités nationales, et ne sont pas susceptibles d'être conservés dans le temps. À partir de 2013, l'attribution des quotas de pollution est centralisée au niveau européen, selon un mécanisme d'enchères, et il devient possible de conserver ces droits dans le temps s'ils ne sont pas utilisés.

Notons qu'en France, le système des ETS a joué un rôle direct dans l'échec de la taxe carbone proposée par le gouvernement Fillon pour 2010. En effet, l'exonération de taxe carbone à l'endroit des entreprises soumises aux quotas de pollution a provoqué la censure du Conseil constitutionnel au titre de rupture de l'égalité devant l'impôt. Si cet élément constitue avant tout un point de droit et de doctrine fiscale, il pointe la difficulté de l'articulation économique entre les différentes modalités d'action environnementale. Le projet de 2009 visait en effet à empêcher la double pénalisation économique d'entreprises frappées au titre de leur activité polluante en elle-même (via les ETS), et au titre de leur consommation polluante.

- (3) La fiscalité environnementale. C'est un second mécanisme économique. Comme le mécanisme de marché, elle vise à donner un prix aux externalités négatives. Contrairement au mécanisme de cession de quotas de pollution, la fiscalité environnementale pose une incitation économique non pas sur la modalité de production, mais sur la consommation (consommation finale des ménages, comme consommation intermédiaire des entreprises). Selon la doctrine, l'un de ses principaux atouts consiste à frapper l'ensemble des consommateurs de produits polluants. Notons cependant qu'un problème réside dans la coexistence des mécanismes de marché et de la fiscalité environnementale généralisée. La doctrine retient l'impossibilité de taxer de façon exacte l'empreinte environnementale de chaque consommation finale, d'où la taxation directe du contenu en carbone de

certaines énergies. Cependant, on ne peut que noter l'accumulation d'effets négatifs sur la tête de certaines industries. En effet, les industries polluantes, soumises aux ETS, sont souvent les mêmes qui sont intensives en consommations polluantes, elles-mêmes susceptibles d'être soumises à une fiscalité de type taxe carbone. On voit bien combien la fiscalité environnementale peut frapper de façon violente le secteur industriel, alors même que la sauvegarde de celui-ci fait l'objet d'une attention particulière. De plus, c'est l'objet même de la fiscalité environnementale que de permettre la conversion de l'offre industrielle nationale selon une orientation durable, ce qui suppose, comme on l'a énoncé une *symétrie* entre d'une part une réduction provisoire de la demande sur les biens et services frappés directement (ou indirectement) par les mesures de fiscalité environnementale, et d'autre part des mesures d'aide aux investissements permettant la transition de l'offre par la conversion de la demande.

ANNEXE 2 : DÉTAIL DES PRÉLÈVEMENTS COMPOSANT LA FISCALITÉ ENVIRONNEMENTALE FRANÇAISE

(Source : Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie)

Les taxes environnementales en France	Recettes 2011 (en M€)
TICPE (ex-TIPP)	24 778
TICGN	274
Taxe carburants dans les DOM	460
TGAP carburants	511
Taxe locale sur l'électricité (TICFE + TCFE à partir de 2011)	1 924
Contribution des distributeurs énergie électrique basse tension	340
IFER sur les réseaux électriques	984
Taxe sur certificats d'immatriculation (cartes grises)	2 080
Taxe additionnelle sur les assurances automobiles	1 018
Taxe de l'aviation civile	385
Contribution de solidarité sur les billets d'avion	175
Redevances prélèvement eau	345
TGAP matériaux d'extraction	66
Redevances autres usages de l'eau	10
Taxe sur les remontées mécaniques	76
Taxe due par les entreprises de transport public aérien et maritime	44
DAFN (taxe navigation bateau de plaisance)	42
Taxe sur les transports maritimes à destination des espaces naturels protégés (Barnier)	2
	33 514
Climat	
Contribution au service public de l'électricité	3 080
Taxe sur les véhicules de société	927
Malus véhicules particuliers les plus polluants	198
	4 205
Pollutions	
TGAP Air	24
TGAP (déchets, lessives, lubrifiants)	430
Taxe sur les nuisances sonores aériennes	56
Redevances pollution eau	1 580
Taxe spéciale sur certains véhicules routiers (taxe à l'essieu)	170
Taxe due par les concessionnaires d'autoroute	542
	2 802
TOTAL	40 521

ANNEXE 3 : GLOSSAIRE

Accise : il s'agit d'un impôt indirect assis sur la consommation de certains produits. Contrairement aux taxes proportionnelles, elle n'est pas perçue sur la valeur de la consommation, mais sur des grandeurs physiques (litres, paquets, etc.). Ainsi, le montant perçu varie lors des modifications de la loi fiscale, et au gré des quantités consommées, mais est insensible au prix hors taxe. Notons que la taxe à la valeur ajoutée frappe de surcroît le prix augmenté de l'accise, selon la formule :

$$\text{Prix TTC} = (\text{prix hors taxes} + \text{accises}) \times (1 + \text{taux de TVA})$$

Il est à noter que si les droits d'accises ne correspondent pas historiquement à autre chose qu'à une finalité de rendement, et à des nécessités pratiques de perception (première taxe intérieure sur le pétrole en France en 1928 sans visée environnementale, ou encore la gabelle, impôt sur le sel abandonné en France en 1945), leur modalité est particulièrement adaptée à la notion de **sin tax** (ou taxe du pêcheur visant une consommation dont on juge qu'elle doit être combattue), c'est-à-dire une taxe assise non pas sur la valeur du produit, mais directement sa consommation. C'est la modalité de fonctionnement des taxes sur les boissons alcoolisées ou sucrées, sur le tabac.

Externalité : il s'agit de toute situation (économique, technique, environnementale, financière, etc.) causée par l'action d'un agent, sans qu'elle eût constitué le but poursuivi par l'agent. La pollution étant une externalité négative de certaines activités économiques, la fiscalité environnementale peut être interprétée comme l'action du législateur fiscal visant à **affecter un prix à l'externalité environnementale**.

Incitation / Désincitation : toute mesure visant non pas à obliger ou interdire un comportement, mais à créer les externalités susceptibles d'infléchir des décisions (consommation, investissement) qui demeurent décentralisées. Un mécanisme **d'incitation fiscale** créera une **déformation des prix relatifs** susceptible de faire percevoir comme plus ou moins avantageux tel comportement chez des agents, qui se trouvent ainsi influencés plutôt que contraints.

Régressivité : par opposition à la notion de *progressivité de l'impôt*, un impôt régressif frapperait en priorité les plus petits revenus. Dans la pratique ce terme s'applique de façon transposée, sanctionnant non pas un impôt *de jure* régressif (c'est-à-dire frappant à un taux moyen d'imposition plus fort les assiettes plus petites), mais un impôt qui pénaliserait les classes les moins aisées *compte tenu des caractéristiques de la structure d'affectation de leur revenu*. Les taxes à la consommation (TVA, mais aussi TICPE notamment) sont des taxes proportionnelles (ou « *flat taxes* », cf. *infra*), mais sont souvent citées comme un exemple de régressivité fiscale, puisque la part du revenu affectée à la consommation est réputée plus importante chez les ménages aux plus faibles revenus. Dans cette vision des choses, les ménages plus aisés ne sont pas nominalement moins taxés (il n'y a pas de décroissance du taux marginal d'imposition avec le revenu), mais voient leur *effort fiscal* (quantité d'impôt payée par rapport au revenu) moins gravement augmenter que des ménages dont la totalité des revenus est consacrée à la consommation. **La compensation** d'un surcroît de taxe aux consommations polluantes (comme de toute taxe proportionnelle suspecte de régressivité fiscale) par une incitation de même montant à l'équipement écologiquement efficient ; et la **progressivité** et la **prévisibilité** d'un accroissement de ces taxes sont des pistes privilégiées pour neutraliser leur caractère régressif sans les vider de leur propos d'incitation à la transition des modes de consommation et de production.

Taxe proportionnelle : par contraste avec les impôts progressifs ou régressifs, la taxe proportionnelle frappe à un taux constant et unique son assiette, quelle que soit la taille de ladite assiette. L'Impôt sur les Sociétés, la CSG et la TVA en sont des exemples en France.

TICPE : Taxe Intérieure à la Consommation de Produits Énergétiques (anciennement TIPP – Taxe Intérieure sur les Produits Pétroliers). Principal impôt indirect entrant aujourd'hui, au sens large, dans le champ de la fiscalité environnementale. Il s'agit d'un droit d'accise. En 2013, elle s'élève à 0,4284 € par litre pour le diesel, et 0,6069 € pour le super sans plomb. Originellement, cette taxe mise en place en 1928 ne poursuivait pas une finalité écologique, mais au contraire de rendement. Il est à noter que le projet de taxe carbone de 2010 (finalement censuré) se présentait pour les ménages comme une accise, puisqu'il était calculé par quantité CO₂ émise, grandeur proportionnelle à la quantité physique de produits (litres).

COLLECTION FISCALITÉ

- Fiscalité de l'épargne
- Fiscalité écologique et compétitivité
- Fiscalité de l'entrepreneur
- Impôt sur le revenu et CSG
- TVA et financement de la protection sociale
- Fiscalité locale



29, rue de Lisbonne, 75008 Paris
Tél. : +33 (0)1 53 23 05 40
Fax : +33 (0)1 47 23 79 01
www.institut-entreprise.fr

INSTITUT
MONTAIGNE



38, rue Jean Mermoz, 75008 Paris
Tél. +33 (0)1 58 18 39 29
Fax. +33 (0)1 58 18 39 28
www.institutmontaigne.org

