

Quels principes pour une fiscalité simplifiée ?

Mots-clés : finances publiques - fiscalité - politique fiscale - prélèvements obligatoires

Dans le cadre de ses travaux sur « les enjeux 2017-2027 », *France Stratégie* a publié une analyse synthétique des prélèvements obligatoires en France. Ils sont relativement élevés et pèsent fortement sur les facteurs de production. Ce diagnostic est suivi de propositions portant notamment sur la progressivité de l'impôt, la taxation du capital, la fiscalité écologique et la fiscalité du numérique. Le débat est ouvert.

Cet article de France Stratégie est paru en août 2016 sur www.francestrategie1727.fr

Par-delà leur niveau élevé, cohérent avec celui de la dépense publique, les prélèvements obligatoires français se singularisent par le fait qu'ils reposent plus lourdement qu'ailleurs sur le travail et l'appareil productif. La contrepartie en est un moindre recours à la TVA et une plus faible imposition sur les revenus des personnes physiques.

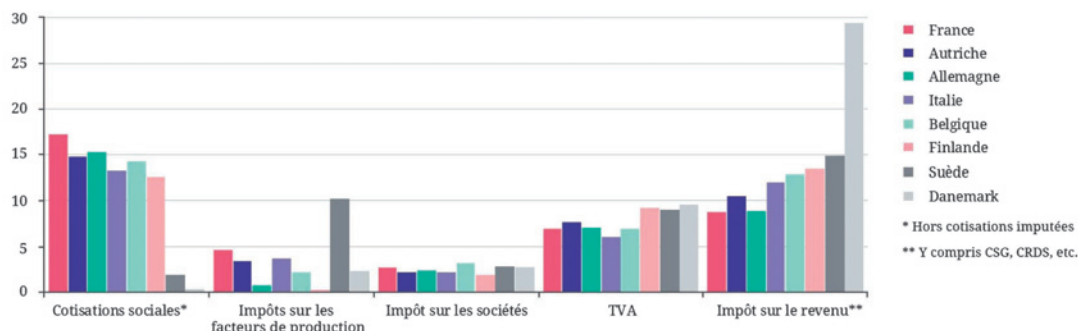
De son côté, la fiscalité du capital tend à favoriser plutôt l'investissement immobilier que la prise de risque dans l'économie productive. Les revenus fonciers comme ceux tirés des livrets d'épargne peu risqués bénéficient d'avantages fiscaux importants alors que les dividendes et les plus-values mobilières sont plus lourdement taxés que chez nos partenaires.

Plus généralement, en de nombreux points, l'équilibre entre redistribution, incitation et attractivité du système fiscal est incertain :

- l'impôt sur les sociétés combine taux facial élevé et rendement moyen ;
- l'impôt sur le revenu est de plus en plus concentré sur les hauts revenus, tout en étant régressif pour les revenus supérieurs à 1 million d'euros. Il rapporte aujourd'hui moins que la CSG dont le taux est proportionnel ;
- bien qu'en progression continue, la fiscalité environnementale reste sous utilisée ;
- la forte croissance des activités numériques, dans un contexte d'économie mondialisée, présente le risque d'une érosion importante des bases fiscales.

Le système fiscal apparaît enfin excessivement complexe et trop souvent peu cohérent. Le nombre de prélèvements, leurs règles de calcul d'assiette comme l'empilement des niches fiscales brouillent sans cesse davantage la lisibilité du système. Ceci suscite de la frustration chez les contribuables et nuit à l'attractivité du pays.

Graphique 1. Prélèvements obligatoires en 2014, en % du PIB



Source : France Stratégie, d'après les données Eurostat

Quels objectifs pour la fiscalité ?

L'hypothèse d'une fiscalité à prélèvements obligatoires constants

En France, le débat public se focalise souvent sur le niveau des prélèvements – impôts, taxes, cotisations sociales – effectués au profit de l'ensemble des administrations publiques. En 2014, le taux de prélèvements obligatoires (PO) s'élevait à 46,1 % du PIB¹. Le pays se place ainsi en 2^e position au sein de l'Union européenne, derrière le Danemark (50,1 %). Il se situait au 6^e rang au début des années 2000, mais a depuis dépassé l'Autriche, la Finlande, la Belgique et la Suède².

Les différences entre pays reflètent pour l'essentiel des choix collectifs en matière de niveau des

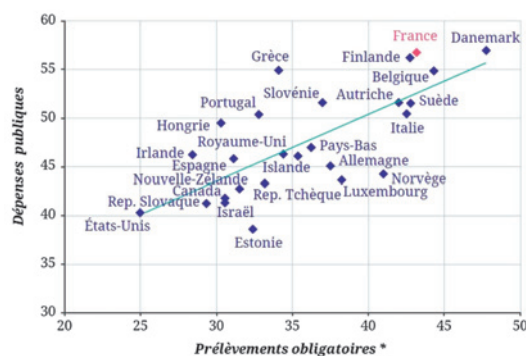
dépenses publiques (graphique 2). Nous nous plaçons ici à taux de PO donné et renvoyons à la note « Dette, déficit et dépenses publiques : quelles orientations ? »³ pour une analyse des leviers disponibles pour diminuer le niveau de la dépense publique et des prélèvements. La question posée est celle de la structure fiscale qui permettrait de répondre efficacement aux besoins de dépenses, tout en minimisant les effets indésirables sur l'activité économique.

Du bon usage de la fiscalité : des débats toujours vifs

Trois objectifs sont généralement assignés à la fiscalité. Tout d'abord, elle vise à assurer à l'État les ressources nécessaires pour fournir des biens et services publics. À ce titre, la fiscalité reflète les choix collectifs en matière de modèle social et d'équipement public et, plus généralement, en matière de délimitation des sphères marchande et non marchande de l'activité économique. Ensuite, elle sert à réduire les inégalités, via une plus ou moins grande progressivité de l'impôt et des transferts sociaux⁴. Enfin, parce qu'elle est susceptible de modifier les comportements des individus, des familles et des entreprises, la fiscalité est également un instrument d'incitation à disposition du législateur. Les choix d'un agent économique ont des effets sur la société, parfois sur lui-même, dont il ne tient pas suffisamment compte⁵.

Ces objectifs ne font pas débat, mais l'importance relative qu'on leur assigne et le contenu qu'on leur donne font de la fiscalité l'un des domaines où s'expriment le plus largement les clivages politiques.

Graphique 2. Prélèvements obligatoires et dépenses publiques en moyenne sur la période 2010-2014, en % du PIB



* Hors cotisations imputées

NOTE : les prélèvements obligatoires assurent l'essentiel des recettes des administrations publiques. Le reste comprend notamment des produits de la vente de biens et services, les dividendes versés par les entreprises dont l'État est actionnaire, les cessions d'éléments du patrimoine immobilier de l'État.

Source : France Stratégie, d'après les données Eurostat

¹ Données hors cotisations sociales imputées et avant déduction des montants dus mais non recouvrables. Source : France Stratégie, d'après données Eurostat. Net des crédits d'impôt, le classement est légèrement plus favorable pour la France puisqu'elle se situerait au même niveau que la Belgique avec un taux de PO de 44,8 % du PIB en 2014 (source : Insee).

² Le taux de PO a augmenté de presque 4 points entre 2009 et 2014.

³ Voir Sode A. (2016), « Dette, déficit et dépenses publiques : quelles orientations ? », France Stratégie, Enjeux 2017-2027, juillet.

⁴ La réduction des inégalités relève à la fois de la recette et de la dépense. Nous ne traitons ici que du premier aspect.

⁵ Un quatrième objectif peut également être assigné à la fiscalité : stabiliser l'économie au cours des cycles conjoncturels, via une diminution des prélèvements en phase de ralentissement et une augmentation en cas de surchauffe. Ce point n'est pas abordé ici.

La difficile mesure de l'efficacité de la politique fiscale

L'efficacité de la politique fiscale doit s'évaluer au regard des objectifs qu'on lui assigne, mais aussi de ses effets sur la croissance et l'emploi. En taxant le fait de consommer, d'épargner, d'investir, d'embaucher, de percevoir un revenu, de faire une plus-value, de léguer un patrimoine, l'État modifie les prix relatifs des biens et des services et il augmente le coût d'opportunité de certaines actions. En conséquence, les agents écono-

miques risquent de réorienter leur action en fonction de la fiscalité⁶. Cela induit des réactions en chaîne qui se transmettent à l'ensemble de l'économie et peuvent pénaliser l'activité.

En outre, dans un contexte de mobilité internationale des facteurs de production – en premier lieu du capital mais aussi du travail très qualifié – la fiscalité, comme la dépense qu'elle finance, influencent l'implantation des entreprises, des investissements et des personnes. L'efficacité de la sphère publique est ainsi un déterminant important de l'attractivité du territoire.

■ Une fiscalité plus lourde sur les facteurs de production

En quoi la structure de la fiscalité de la France se distingue-t-elle de celle de ses principaux partenaires européens ? Pour répondre à cette question, nous comparons la structure de la fiscalité française à celle d'un groupe de sept pays dont le taux de prélèvements obligatoires est proche de celui de la France (voir graphique 1) : Danemark, Belgique, Finlande, Italie, Autriche, Suède et Allemagne⁷.

Un financement de la protection sociale essentiellement assis sur le travail

Ces pays présentent des structures de prélèvements différentes, traduisant en grande partie leur choix en matière d'organisation et de financement de leur protection sociale. Ainsi, en Belgique ou en Allemagne, les prestations sociales – comme les prestations d'assurance maladie ou les pensions de retraite – sont financées par des cotisations assises sur les salaires. À l'opposé, le Danemark ou la Suède recourent peu à ce type de cotisations pour financer ces prestations, privilégiant l'impôt.

Le système de protection sociale français s'approche davantage du premier modèle⁸ que du second⁹, car son financement est principalement assuré par les cotisations sociales¹⁰. Avec 370 milliards d'euros collectés en 2015, les cotisations sociales sont le premier prélèvement obligatoire en France. Elles équivalent à 17 % du PIB. Dans les pays de tradition bismarckienne, ce taux est légèrement inférieur (entre 13 % et 15 % en Allemagne, Autriche, Belgique, Italie ainsi qu'en Finlande). Dans les autres (Suède, Danemark), il l'est bien plus encore.

Faire reposer le financement de la protection sociale essentiellement sur les revenus du travail peut nuire à l'emploi. En effet, cela réduit la demande de travail des entreprises – notamment dans le bas de la distribution des salaires où le coût du travail peut être supérieur à la productivité des moins qualifiés. En diminuant le salaire net, les cotisations peuvent également dissuader de prendre un travail notamment lorsque les salariés ne réalisent pas que leurs cotisations (retraites et chômage en particulier) représentent un revenu différé. Ces effets négatifs peuvent être renforcés par le fait qu'en plus des cotisations sociales et de la part de la CSG assise sur le travail, les salaires et la main-d'œuvre supportent des prélèvements additionnels de 35 milliards d'euros¹¹.

Parce que cela peut constituer un frein pour l'emploi, notamment dans un contexte où le Smic se situe déjà à un niveau élevé relativement au salaire médian, deux dispositifs ont été mis en place : d'une part, des exonérations de cotisations sociales dues par les employeurs sur les bas salaires, qui sont venues réduire le coût du travail des peu qualifiés ; et d'autre part, la prime d'activité qui, en constituant un complément de revenu dans le bas de l'échelle des salaires, favorise la prise d'un emploi. La stratégie d'allègement du coût du travail a été poursuivie et amplifiée par les gouvernements successifs¹² et le crédit impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et les mesures du pacte de responsabilité s'inscrivent dans cette démarche. Au point qu'il ne reste quasiment plus de cotisations de sécurité sociale à la charge des employeurs pour les salaires au niveau du Smic (graphique 3).

⁶ Pour un ménage, modifier son panier de consommation ; pour une entreprise, avancer, retarder un investissement ou une embauche, etc.

⁷ La diversité des modèles sociaux et des taux de prélèvements obligatoires en Europe – ces taux varient de 27,6 % en Bulgarie à 50,1 % au Danemark en 2014 – rend peu pertinent de comparer la France à des pays qui présentent une plus faible fiscalité.

⁸ Dit « bismarckien », où la protection sociale était historiquement la contrepartie d'une activité professionnelle.

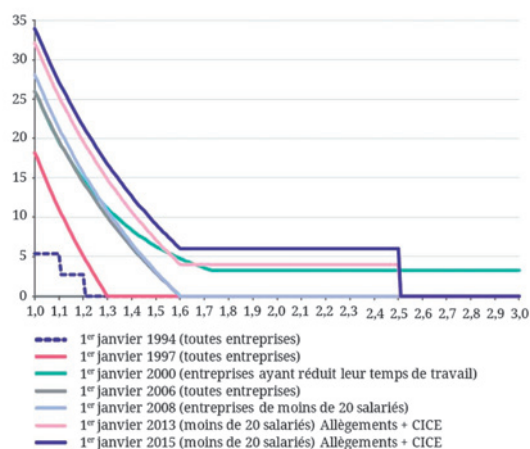
⁹ Dit « beveridgien », universaliste.

¹⁰ En 2014, 62 % des ressources de la protection sociale proviennent des cotisations sociales. À partir du début des années 1990, la contribution sociale généralisée (CSG) a élargi les sources de financement de la sécurité sociale à d'autres revenus que ceux du travail (revenus du capital, allocations chômage, pensions de retraite ou d'invalidité, etc.) mais sans en modifier fondamentalement l'équilibre.

¹¹ Les principales masses sont la taxe sur les salaires (13,2 milliards d'euros en 2015), le versement transport (7,8 milliards d'euros en 2015) et le forfait social (5 milliards d'euros). En comparaison, les cotisations sociales représentent 370 milliards d'euros et la CSG Activité 66 milliards d'euros.

¹² Voir Garner H. et al. (2016), « Quels leviers pour l'emploi ? », France Stratégie, Jeux 2017-2027, mai.

Graphique 3. Barème des allègements en fonction du niveau du salaire (exprimé en multiples de la rémunération minimale applicable), en points de pourcentage de cotisations



NOTE : au 1^{er} janvier 2000, la rémunération minimale applicable dans les entreprises passées aux 35 heures était la 2^e Garantie Mensuelle de Rémunération (correspondant à un salaire honorifique supérieur au Smic de 8 %) ; le Barème des allègements correspondant représenté sur le graphique est exprimé en multiple de cette GMR ; pour tous les autres cas, il s'agit du Smic horaire.

Source : France Stratégie, d'après législation

Un taux d'impôt sur les sociétés élevé, d'un rendement moyen

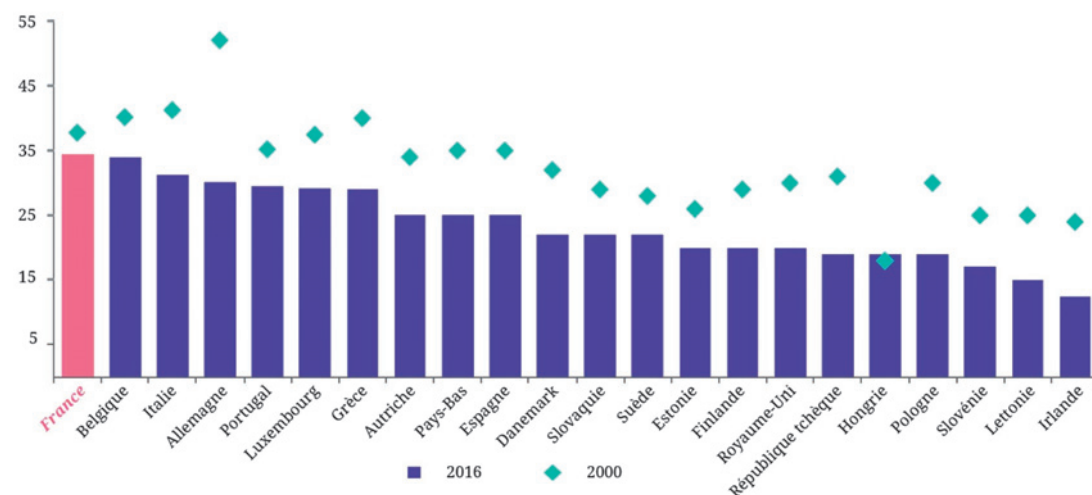
D'autres taxes sur la production que celles portant exclusivement sur la main-d'œuvre concernent le foncier, les bâtiments, ou encore l'ensemble de la valeur ajoutée. En font également partie un ensemble de taxes au rendement individuellement plus faible, mais dont la somme est importante (taxes pour frais de chambre de commerce et

d'industrie, sur les surfaces commerciales, etc.). L'ensemble de ces autres taxes sur la production s'élève en France à 3,0 % du PIB en 2014, contre 1,5 % en moyenne dans les sept pays de la comparaison. Ces taxes renchérissent les coûts de production, avec un impact négatif sur la compétitivité et les marges des entreprises. Elles peuvent décourager l'investissement sur le territoire national, donc l'activité et l'emploi.

De même, le niveau de l'impôt sur les bénéfices des sociétés (IS) est un des déterminants de l'attractivité du pays. À cet égard, la comparaison internationale recèle au premier abord un paradoxe. Comparé aux sept pays européens retenus pour l'analyse, le poids de l'IS situe la France dans une position médiane pour l'IS brut des crédits d'impôt (2,7 % du PIB), alors même que le taux de l'IS de droit commun ressort à un niveau très élevé (33,3 %, contre 22,8 % en moyenne dans l'Union européenne, cf. les deux graphiques 4 et 5). Net des crédits d'impôt, le rendement de l'IS est encore plus faible à 1,7 % du PIB.

Ce paradoxe apparent s'explique, pour l'essentiel¹³, par l'existence d'un taux d'imposition réduit de 15 % pour les plus petites entreprises¹⁴, de dispositifs permettant de diminuer le bénéfice fiscal et surtout de très larges crédits d'impôt¹⁵. Dans un contexte où de nombreux pays européens ont opéré ces dernières années une baisse de leur taux d'imposition, la France combine un taux facial élevé, qui dissuade l'investissement, avec des recettes faibles. La complexité et l'absence de stabilité engendrent par ailleurs des coûts certains.

Graphique 4. Taux normal (y compris surcharge) de l'impôt sur les sociétés en 2000 et 2016, en %



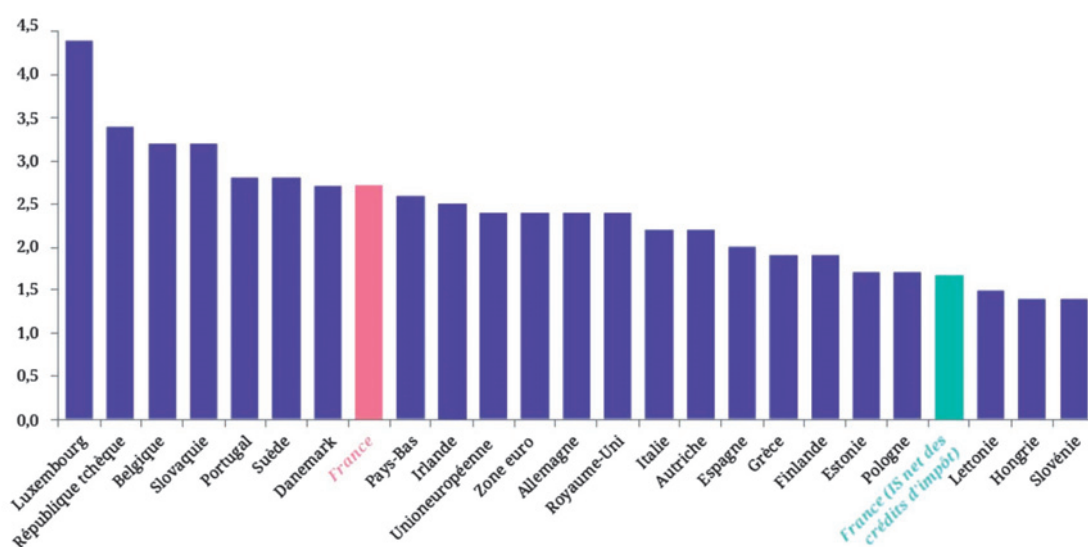
Source : France Stratégie, d'après les données OCDE

¹³ Une explication supplémentaire au faible rendement de l'impôt sur les bénéfices est le niveau particulièrement élevé des impôts et taxes sur la production (c'est-à-dire ceux qui frappent en amont la chaîne de production). Les calculs de la direction générale du Trésor suggèrent que les taxes sur la production amputent le rendement de l'IS de plus d'un point de PIB.

¹⁴ Les taux réduits de l'impôt sur les sociétés ne sont pas une pratique courante en Union européenne. Ils n'existent qu'en Belgique, au Portugal, en Espagne, en Hongrie et au Royaume-Uni.

¹⁵ Additionnés, le crédit d'impôt recherche et le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi représentent environ 22,5 milliards d'euros en 2015, alors que l'impôt sur les sociétés a rapporté 31 milliards d'euros (source : Insee et France Stratégie).

Graphique 5. Taux normal (y compris surcharge) de l'impôt sur les sociétés en 2000 et 2016, en %



Source : France Stratégie, d'après les données Eurostat et Insee

Un poids plus faible des impôts sur les ménages

Si les impôts qui pèsent directement sur l'appareil de production sont plus élevés en France que dans les pays comparables, c'est l'inverse pour les impôts sur le revenu et la consommation des ménages.

L'ensemble des impôts sur le revenu des ménages représente près de 9 points de PIB, dont 3,2 points au titre de l'impôt – progressif – sur le revenu des personnes physiques (IR) et 4,7 points au titre de la CSG et la CRDS – proportionnelles au revenu. C'est autant qu'en Allemagne, mais moins qu'en Autriche (10,5 points) ou en Belgique (13,0 points). Sur les vingt dernières années, le produit de la CSG a continuellement augmenté sous l'effet de l'élargissement de son assiette et de la hausse de ses taux. De son côté, l'IR a un rendement faible et est aujourd'hui fortement concentré sur les hauts revenus : moins d'un ménage sur deux acquitte cet impôt, les 10 % des ménages les plus aisés en payent les deux-tiers, et les 1 % les plus aisés près d'un tiers¹⁶.

Cette forte concentration et ce faible rendement s'expliquent notamment par trois éléments :

- le quotient familial, qui vise une équité horizontale¹⁷, réduit les recettes de l'impôt sur le revenu d'environ 0,7 point de PIB par an ;
- des dépenses fiscales nombreuses. Au-delà de leur coût (34 milliards d'euros au titre de 2015¹⁸), elles engendrent une complexité considérable et des inégalités fortes (à revenu donné, l'impôt peut varier fortement) ;

– le mécanisme de la décote, qui retarde l'entrée dans l'IR pour les bas revenus.

A *contrario*, le fort rendement de la CSG s'explique en très large partie par le fait qu'il possède les propriétés inverses de l'IR : il est individualisé, payé sur tous les revenus, et n'est pas concerné par l'existence de niches.

La France se distingue également de ses principaux voisins par un recours plus faible à la TVA, impôt principalement assis sur la consommation. Les recettes de la TVA représentent 7 points de PIB en France, contre 9 à 10 points de PIB dans les pays nordiques¹⁹. Cet écart s'explique par l'importance des taux réduits, appliqués à une base large, et de nombreuses mesures d'exonération sectorielle²⁰ dont l'efficacité demeure sujette à caution. À contre-courant de la majorité des pays développés, les recettes de TVA exprimées en part du PIB ou du total des recettes fiscales ont diminué en France au cours des dernières décennies.

La taxation de la consommation présente pourtant des avantages certains : d'un rendement potentiellement élevé compte tenu de la largesse de son assiette, elle se situe très en aval du processus de production, donc crée moins de distorsions néfastes à la croissance et à l'emploi. C'est pourquoi, de manière récurrente, elle est évoquée par certains comme un substitut possible pour financer une partie de la protection sociale, de façon à alléger le poids des cotisations, assises spécifiquement sur le facteur travail. Pour autant, il existe des réticences à recourir à la TVA en raison de son caractère anti-redistributif²¹.

¹⁶ Chiffres pour 2012.

Source : France Stratégie, d'après Conseil des prélèvements obligatoires (2015a), Impôt sur le revenu, CSG : quelles réformes ?, février.

¹⁷ Cela constitue une singularité du dispositif français. Si elles n'ont pas de quotient familial, les autres économies avancées pratiquent toutes des réductions d'impôt pour les enfants à charge.

¹⁸ Voir Conseil des prélèvements obligatoires (2015a), *op. cit.*

¹⁹ Le taux normal de TVA de 20 % en France est sensiblement plus bas que la moyenne européenne (21,6 % en 2015) et que la moyenne du groupe témoin (22,3 %).

²⁰ Le Conseil des prélèvements obligatoires a recensé plus de 145 dispositifs dérogatoires, représentant un coût de près de 48 milliards d'euros ; voir Conseil des prélèvements obligatoires (2015b), La taxe sur la valeur ajoutée, décembre.

²¹ Les études concluent globalement au caractère régressif de la TVA lorsqu'il est rapporté au revenu (en raison de la part relativement plus importante de l'épargne dans les hauts revenus), mais il est légèrement progressif lorsqu'il est rapporté à la consommation.

Quels enjeux pour la prochaine décennie ?

Donner lisibilité et stabilité à la fiscalité française

Héritée de l'histoire, la fiscalité française résulte aujourd'hui d'un empilement de dispositifs qui poursuivent souvent plusieurs objectifs à la fois, ou plusieurs fois le même objectif. Elle donne lieu à des règles de calcul complexes et difficilement lisibles pour le contribuable, nourrissant un sentiment d'arbitraire et d'injustice. Pour les entreprises, la complexité induit des coûts administratifs et financiers importants, qui s'ajoutent à une fiscalité déjà élevée.

Les dispositifs dérogatoires mériteraient d'être plus systématiquement et rigoureusement évalués (en matière de fiscalité de l'épargne ou de soutien au secteur de la construction, par exemple). Les dépenses fiscales et les crédits d'impôts se sont multipliés au cours des vingt dernières années, pour une efficacité qui demeure aujourd'hui très incertaine.

Au cours de la prochaine décennie, la France devrait se fixer l'objectif de simplifier son système fiscal. Cette simplification serait favorable à la croissance, à l'attractivité du pays et à la cohésion nationale. Pour guider son action, la France devrait faire sien le principe de Tinbergen, qui prône la spécialisation et la différenciation des instruments. Trop souvent, la fiscalité française cherche à assigner à un outil fiscal tous les objectifs à la fois – rendement, progressivité, incitations – au prix d'une complexité importante et de résultats mitigés sur tous les fronts²². La question de la progressivité, qui domine beaucoup de débats sur la fiscalité, est particulièrement frappante. Faut-il que tous les impôts présentent cette caractéristique ? Cela ne correspond, *a priori*, à aucune logique économique. Cette progressivité doit être un objectif assigné au système fiscal dans son ensemble ; elle peut passer par des impôts ou des transferts dédiés, dès lors qu'ils surcompensent les effets régressifs des autres.

Ce principe de spécialisation et de différenciation est le garant de l'efficacité, de la cohérence et de la lisibilité du système. Il est également la condition d'un débat apaisé sur une éventuelle réorientation de la fiscalité.

Réduction des inégalités de revenus et progressivité de l'impôt

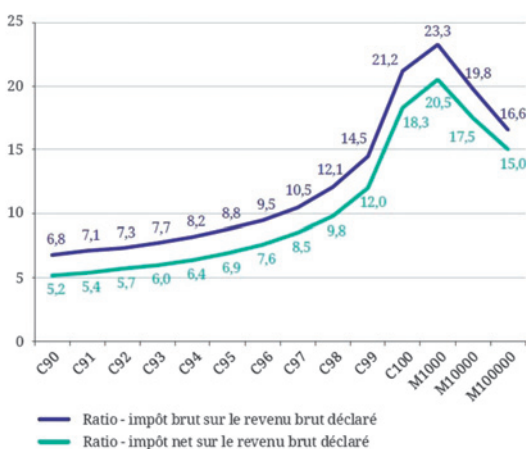
La réduction des inégalités de revenu du travail et du capital via les prélèvements obligatoires et leur redistribution est une des missions fondamentales

des pouvoirs publics. À cet égard, le système français remplit sa fonction²³, mais son caractère redistributif ne tient qu'en partie au caractère progressif de l'impôt. La France redistribue nettement plus par la dépense que par le prélèvement.

De fait, la réduction des inégalités, lorsque l'on passe du revenu imposable au revenu disponible, est imputable pour les deux tiers aux prestations monétaires (prestations familiales, allocations logement, minima sociaux) et pour le tiers restant au caractère progressif des prélèvements obligatoires directs (porté pour l'essentiel par l'IR)²⁴. En outre, une réduction supplémentaire de ces inégalités, très importante, est liée au fait que les services d'éducation et de santé sont fortement socialisés.

Dans ces conditions, la question de savoir si la progressivité de l'impôt est aujourd'hui appropriée, insuffisante ou au contraire excessive mérite d'être débattue. Certains affirment que recourir par trop à l'outil fiscal pour diminuer les inégalités de revenus découragerait l'esprit d'entreprise et obérerait les capacités de croissance, pénalisant en retour les plus modestes. D'autres estiment au contraire qu'il subsiste des marges de manœuvre. En particulier, l'IR s'avère régressif pour les ménages à très hauts revenus, au-delà d'un million d'euros par an (graphique 6)²⁵.

Graphique 6. Taux moyen de prélèvement sur le revenu parmi les 10 % des ménages aux revenus les plus élevés en 2009, en %



NOTE : l'échelle est non linéaire s'agissant du 100^e et dernier centile.

LECTURE : les ménages du dernier décile ayant été classés, en abscisses, par centile de revenus croissants, la courbe en bleu représente le taux de prélèvement sur le revenu brut déclaré avant réductions et crédits d'impôt. La courbe en vert représente le taux de prélèvement sur le revenu brut déclaré après réductions et crédits d'impôt.

Source : Conseil des prélèvements obligatoires (2011), rapport "Prélèvements obligatoires sur les ménages : progressivité et effets redistributifs"

²² La fiscalité environnementale est un bon exemple, puisqu'elle ne peut pas poursuivre à la fois un objectif de rendement et de progressivité et atteindre son objectif premier, qui est de réorienter les comportements (ce qui suppose un signal-prix proportionnel aux externalités et une érosion progressive des assiettes).

²³ Voir Gilles C. et al. (2016), « Croissance et répartition des revenus », France Stratégie, Enjeux 2017-2027, août.

²⁴ Plus exactement, le revenu déclaré comprend les revenus d'activité, les revenus du patrimoine et les revenus de remplacement (pensions de retraite, prestations d'assurance-chômage).

²⁵ Les différentes mesures adoptées récemment ont renforcé la progressivité de l'impôt (suppression de la première tranche à 5,5 %, création de la tranche à 45 %, contribution exceptionnelle sur les hauts revenus, réformes du quotient familial, soumission au barème de l'IR de certains revenus tirés du capital, etc.). De plus, le montant de la réduction d'impôt dont peut bénéficier un ménage au titre des différentes niches fiscales est désormais plafonné. Le détail de l'impact redistributif des nouvelles mesures fiscal-sociales est présenté chaque année dans un dossier de France, portrait social publié par l'Insee.

²⁶ Voir Conseil des prélèvements obligatoires (2015a), op. cit.

²⁷ Piketty T. (2013), *Le capital au XXI^e siècle*, éditions du Seuil.

²⁸ Voir Atkinson A.B. (2015), *Inequality: What Can Be Done?*, Harvard University Press.

²⁹ Voir 2^e Investing Initiative (2016), *Fiscalité de l'épargne financière et orientation de l'investissement*, rapport commandé par l'Ademe et France Stratégie, à paraître.

³⁰ Voir Artus P. et al. (2013), « Fiscalité des revenus du capital », Les notes du conseil d'analyse économique, n° 9, septembre ; Didier M. et Ouvrard J.-F. (2016), *L'impôt sur le capital au XXI^e siècle*, Coe-Rexcode et Economica.

Une proposition régulièrement évoquée pour augmenter la progressivité de l'imposition des ménages et la rendre plus lisible est la fusion entre l'impôt sur le revenu et la CSG, qui est aujourd'hui un impôt proportionnel. Fusionner ces deux prélèvements et appliquer un barème progressif à ce nouvel impôt accentuerait le caractère redistributif du système fiscal. Une telle réforme induirait une évolution profonde de l'imposition des ménages. Elle nécessiterait de reconsidérer de nombreuses niches fiscales et obligerait à choisir entre individualisation et familiarisation de l'impôt ; elle induirait une modification substantielle, à la hausse comme à la baisse, des contributions de chacun²⁶.

La question des inégalités de patrimoine

En France comme dans les autres pays, les inégalités de patrimoine sont plus fortes que les inégalités de revenu. Elles se sont accrues sur les vingt dernières années sous l'effet du boom des prix de l'immobilier entre 1997 et 2008, en polarisant la situation des ménages propriétaires de leur résidence principale et celle des ménages locataires. La dynamique des hauts patrimoines financiers a été comparable à celle des patrimoines immobiliers.

Les inégalités de patrimoine suscitent une inquiétude spécifique : elles risquent d'induire une dynamique auto-entretenu d'accumulation de

richesses – en matière de revenus autant que de patrimoine – qui aboutit à un accroissement permanent des inégalités et à la reconstitution d'une société d'héritiers²⁷. Les positions sociales ne seraient alors plus déterminées de manière méritocratique, par l'effort que chacun met à se former puis à travailler, mais résulteraient de rentes de situation, héritées d'une génération à l'autre.

Dans ce contexte, outre la fiscalité du patrimoine immobilier, la question se pose d'une refonte de la fiscalité de la transmission du patrimoine (droits de succession, donations entre vifs). À ce titre, Anthony Atkinson²⁸ prône par exemple l'instauration d'un impôt sur le capital que reçoit un individu tout au long de sa vie : chaque nouvel actif qui lui serait donné serait ainsi imposé à un taux marginal croissant avec le stock de capital déjà transmis. La progressivité appliquée au donataire, et non au donateur, constituerait une incitation supplémentaire à égaliser les patrimoines privés.

Rééquilibrer la taxation du capital

Aujourd'hui, en matière de taxation des revenus du capital, la France se caractérise par un système complexe, très hétérogène selon la nature du capital considéré (tableau 1), qui défavorise de facto l'appareil productif. En effet, notre fiscalité avantage les revenus qui sont tirés des patrimoines immobiliers et ceux tirés des supports d'épargne peu risqués, participant peu au financement de l'appareil productif (livrets défiscalisés qui financent le logement social, assurance-vie investie principalement dans des obligations d'État). À l'inverse, le taux d'imposition qui s'exerce sur les dividendes et les plus-values mobilières est élevé au regard de ce qu'on observe dans d'autres pays. Ceci est d'autant plus dommageable pour la croissance du pays que le capital est aujourd'hui largement mobile ; il peut donc s'affranchir des frontières hexagonales – particulièrement lorsqu'il est détenu par les ménages les plus riches – sauf justement pour ce qui concerne l'investissement dans la pierre.

Ainsi, l'une des priorités pour la décennie à venir devrait être de renforcer l'attractivité des placements dans les activités productives relativement aux placements dans l'immobilier. Une évaluation rigoureuse des dispositifs dérogatoires existants et de leur contribution au financement de l'économie réelle est nécessaire²⁹. Certains économistes³⁰ prônent une réduction drastique de l'hétérogénéité des taux d'imposition selon la nature du capital considéré, qui passerait par l'instauration d'un taux d'imposition unique. Pour

Tableau 1.
Taux d'imposition marginal supérieur par nature du revenu en 2013, en %

Nature du revenu	Taux d'imposition marginal supérieur
Revenus fonciers	
Loyers imputés (taxe foncière)	10
Loyers effectifs	
hors dispositifs dérogatoires	62,1
dispositifs dérogatoires	30 à 40
Revenus financiers	
Intérêts	58
dont plan d'épargne à fiscalité avantageuse	0 à 15,5
Dividendes	55
Revenus des assurances-vie	23
Plus-values	
Immobilières sur résidence principale	0
Immobilières (hors résidence principale)	0 à 34,5
Mobilières	39,9

Source : voir Artus et al. (2013)

les auteurs de ces propositions, ce taux pourrait correspondre à une « flat tax », ou bien être progressif, fonction du montant total des revenus du capital perçus.

S'agissant de l'immobilier, la taxation des revenus fonciers crée peu de distorsions économiques, la majeure partie de ces revenus étant assimilables à une rente et le capital immobilier présentant par nature un moindre risque d'être délocalisé. Une proposition régulièrement évoquée à ce titre est l'imposition des loyers imputés nets des intérêts d'emprunts³¹. Une telle disposition toucherait en premier lieu la classe moyenne propriétaire de sa résidence principale. Elle ne pourrait s'envisager que dans le cadre d'une réflexion d'ensemble sur la fiscalité qui la concerne. Une autre proposition serait d'actualiser fréquemment les valeurs locatives pour aligner la taxe foncière avec la valeur effective des propriétés.

Au-delà de la réduction de l'hétérogénéité des taux d'imposition, il est envisageable d'aller plus loin et de favoriser par la fiscalité la prise de risque dans l'économie productive. Le financement de l'innovation et des entreprises de croissance pose des problèmes spécifiques, liés à la nature des financements requis et la mobilité des entrepreneurs. Une note récente du Conseil d'Analyse Économique (CAE)³² constate un déficit d'attractivité de la France en la matière et propose de faire de la fiscalité un « levier de politique industrielle » dans un contexte caractérisé par des différentiels de fiscalité importants en Europe. Elle pourrait en particulier être plus attractive pour les capitaux étrangers investissant dans le capital risque et viser à encourager, à travers la fiscalité des plus-values de cession, les entrepreneurs à l'installation et au réinvestissement en France.

Assumer la fiscalité environnementale

La lutte contre les dommages environnementaux causés par l'activité économique humaine (changement climatique, épuisement des ressources naturelles) nécessitera, au cours de la prochaine décennie, le renforcement des dispositifs actuels d'intervention et le développement de nouveaux instruments. Le financement de la transition énergétique supposera également de dégager des ressources, avec des besoins estimés à environ 20 milliards d'euros par an (soit de l'ordre de 1 point de PIB)³³. Dans ce contexte, la fiscalité environnementale³⁴ aura un rôle à jouer, pour deux raisons.

D'une part, l'environnement est un domaine où existent de fortes externalités négatives qui justifient l'utilisation de l'outil fiscal (principe

pollueur-payeur). La taxation du contenu en carbone des biens et services produits et consommés permet d'envoyer le bon signal-prix aux agents. Parce que ceux-ci prennent ensuite librement leurs décisions sur cette base, elle représente un moyen efficace pour décarboner l'économie.

D'autre part, la France reste en retard en matière de taxes environnementales par rapport à ses voisins européens, malgré des efforts récents (mise en place de la contribution climat-énergie, amorce de rééquilibrage entre la fiscalité de l'essence et du diesel). Les coûts d'adaptation pour les différents acteurs seront d'autant plus élevés que la réorientation sera tardive³⁵.

Les obstacles à la mise en place d'une fiscalité environnementale sont élevés sur le plan politique et social, car celle-ci est souvent perçue comme procédant d'une logique punitive, qui pèse de manière plus importante sur les populations à faibles revenus ou sur certains secteurs d'activité. Cependant, tout ou partie du supplément de recettes induit pourrait parfaitement être affecté à un mécanisme qui soutiendrait les ménages modestes ou être compensé par la baisse d'autres impôts sur les entreprises.

Adapter la fiscalité à l'économie numérique

Du fait de ses spécificités³⁶, l'économie numérique pose de nouvelles difficultés à la fiscalité. Le caractère largement immatériel de ces activités et la difficulté à localiser le territoire de production et de consommation des services ouvrent des possibilités d'optimisation fiscale pour les grands groupes beaucoup plus importantes que dans le cas d'activités classiques.

Le numérique transforme aussi en profondeur le fonctionnement de certains secteurs d'activité (taxis, hôtellerie, commerce de détail, etc.) et capte une part croissante de la valeur ajoutée générée auparavant par l'économie classique. Enfin l'émergence d'une économie de troc (données contre services) fait échapper certaines activités à l'impôt. Pour toutes ces raisons le numérique représente un risque d'érosion des bases fiscales.

Les problèmes posés par le numérique sont notamment liés à la dimension internationale des activités. La réponse à moyen terme passe nécessairement par une meilleure coordination fiscale et par l'élaboration de nouvelles règles adaptées aux spécificités du secteur. L'OCDE s'est emparé du sujet et a publié à la fin de l'année 2015 une feuille de route qui reste à décliner désormais en actions concrètes³⁷.

³¹ Jusqu'en 1965, la législation française taxait sur la base d'un revenu fictif le propriétaire qui se réservait la jouissance d'un logement.

³² Ekeland M. et al. (2016), « Renforcer le capital-risque français », Les notes du conseil d'analyse économique, n° 33, juillet.

³³ Auverlot D. et Beeker É. (2016), « Climat : comment agir maintenant ? », France Stratégie, Enjeux 2017-2027, avril.

³⁴ C'est-à-dire l'ensemble des taxes dont l'assiette est une unité physique d'un produit qui a un impact négatif sur l'environnement, ainsi que les dépenses fiscales visant à encourager les comportements « vertueux » du point de vue de leur impact environnemental.

³⁵ Direction générale du Trésor et Commissariat général au développement durable (2013), Livre blanc sur le financement de la transition écologique, novembre.

³⁶ Voir Charrié J. et Janin L. (2015), « Fiscalité du numérique », La Note d'analyse n° 26, France Stratégie, mars.

³⁷ OCDE (2015), Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy – Action 1, Final Report, octobre.

■ Questions pour le débat

La présente note ne conduit pas à une discussion du niveau souhaitable des prélèvements obligatoires en France, dans la mesure où cette question renvoie en réalité à des choix en matière de dépenses publiques³⁸. En revanche, elle aboutit à identifier cinq thèmes structurants pour la définition des priorités fiscales.

1. Fiscalité et emploi

Les comparaisons internationales montrent que la France taxe davantage les facteurs de production (travail et capital), et moins le revenu et la consommation des ménages.

- Faut-il, dans un contexte de chômage structurel élevé et de fortes inégalités d'accès à l'emploi, assigner à la fiscalité un objectif prioritaire de promotion de l'emploi ? Si oui, doit-on réduire les prélèvements sur le travail et plus généralement l'activité productive, et accroître en contrepartie la taxation de la consommation, de la rente et des actifs immobiliers ?
- Plus spécifiquement, l'équilibre du financement actuel de la protection sociale est-il satisfaisant ? Faut-il diminuer le poids des cotisations assises sur le travail et davantage fiscaliser le financement de la protection sociale ?
- Faut-il poursuivre les baisses de cotisations ciblées sur les bas salaires (là où le chômage est le plus élevé), notamment en allant au-delà de ce qui est fait actuellement en agissant sur les cotisations sociales des employés³⁹ ou en exonérant les bas salaires des autres taxes assises sur la main-d'œuvre ?
- Une augmentation des recettes de TVA passerait-elle par une hausse limitée du taux normal ou par la remise en cause de taux réduits accordés à certaines activités est-elle souhaitable ?

2. Fiscalité, croissance et compétitivité

Le ralentissement de la croissance potentielle, la nécessité de stimuler l'innovation et les problèmes de compétitivité invitent à mettre la fiscalité au service d'un objectif de dynamisme économique. La voie choisie jusqu'ici a été principalement d'inciter à l'investissement, à l'innovation et à la compétitivité par le jeu de dispositifs ciblés tout en maintenant des taux nominaux d'imposition élevés. Elle a pour contrepartie un niveau apparent d'imposition qui nuit à la perception de la France dans la compétition fiscale alors que le taux nominal de l'impôt sur les

sociétés et la complexité de la fiscalité sur les entreprises sont des facteurs importants d'attractivité.

- La convergence avec les partenaires européens de la France est-elle une priorité, notamment pour les impôts portant sur les facteurs de production les plus mobiles ? Si oui, comment la mettre en œuvre ? Harmoniser les bases fiscales, est-ce l'objectif à privilégier ?
- Faut-il rechercher un élargissement des assiettes fiscales et une baisse des taux et, en contrepartie, réduire les dispositifs ciblés de type crédit d'impôt, au prix éventuellement d'une moindre capacité incitative ? Est-ce nécessaire de poursuivre dans la voie des incitations ciblées à l'innovation ou d'envisager une réforme fiscale d'ensemble destinée à la favoriser ?
- La France doit-elle participer au mouvement européen actuel de baisse du taux de l'IS ? Pour renforcer le dynamisme économique et l'attractivité du territoire, faut-il privilégier une baisse des impôts sur la production plutôt que celle de l'IS ?
- Étant donné que certains actifs sont plus facilement délocalisables, ou contribuent davantage au fonctionnement de l'appareil productif, les taux d'imposition des revenus du capital doivent-ils être diversifiés selon leur nature ? Faut-il rendre plus attractif la fiscalité applicable aux investisseurs dans les fonds de capital-risque français ? Doit-on revoir le régime fiscal des entrepreneurs – notamment en ce qui concerne la fiscalité applicable aux plus-values de cession – de manière à encourager l'installation en France et le réinvestissement ?
- Comment assurer stabilité et prévisibilité fiscales, deux déterminants importants de l'attractivité du territoire pour les activités économiques ?

3. Fiscalité et réduction des inégalités

La finalité redistributive du système fiscal doit s'entendre dans son ensemble et non impôt par impôt. Toutefois, certains impôts doivent être suffisamment progressifs pour permettre une réduction globale des inégalités de revenus primaires. Cet objectif est aujourd'hui assigné à l'imposition sur les revenus (IR et CSG) et à celle du patrimoine des ménages (ISF, taxe foncière).

- Le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu est prévu pour 2018. Faut-il engager la fusion de l'IR et de la CSG ? Si c'est le cas, quel

³⁸ Voir Sode (2016), *op. cit.*

³⁹ Le Conseil constitutionnel a censuré, le 6 août 2014, une disposition semblable visant à baisser des cotisations salariales pour les salariés proches du SMIC au motif que ceci briserait la logique contributive de ces cotisations et romprait le principe d'égalité entre contributeurs.

barème appliquer pour assurer une redistribution adéquate ? Faut-il préserver le lien entre situation familiale et impôt qui constitue une singularité française, ou au contraire aller vers l'individualisation ?

Alors que l'immobilier constitue la première source des inégalités patrimoniales, et dans un contexte de forte évolution des prix immobiliers depuis vingt ans, une remise en question du traitement fiscal particulièrement favorable dont jouit ce secteur pourrait être opportune.

- Doit-on imposer les loyers imputés nets des intérêts d'emprunt associés à l'occupation d'un logement ? Ou, alternativement, actualiser les valeurs locatives plus régulièrement afin que la taxe foncière reflète mieux la valeur des biens immobiliers taxés ?
- Faut-il reconsidérer la fiscalité sur la transmission des patrimoines pour la rendre plus progressive ? Cette progressivité s'appliquerait-elle au donateur ou au donataire ?
- Quel avenir pour l'ISF ? Si taxer la détention du capital plutôt que ses revenus (loyers, intérêts, dividendes, etc.) incite les ménages à « faire vivre » leur capital, c'est-à-dire le faire fructifier avec des externalités positives pour l'activité, faut-il élargir l'assiette de cet impôt à l'ensemble des types de patrimoines détenus ? Ou bien, au contraire, s'en tenir à ne taxer que les revenus (y compris plus-values) du patrimoine et sa transmission, donc supprimer l'ISF compte tenu de son impact négatif sur l'attractivité de la France et de son faible rendement ?

4. La fiscalité incitative

La fiscalité incitative consiste à décourager certaines activités ou certains comportements par la mise en place d'impôts ou, au contraire, à encourager d'autres par le recours à des taux réduits, des exonérations, des réductions d'impôt ou des crédits d'impôt.

- Les contreparties d'une fiscalité incitative sont une plus grande complexité du système fiscal et une moindre équité horizontale. La France a-t-elle atteint un niveau excessif de complexité ? Faut-il viser une réduction drastique du nombre de niches fiscales ? Si oui, comment procéder ? À l'inverse, dans quels domaines doit-on chercher à préserver une capacité incitative forte dans la définition de la politique fiscale ? Comment renforcer l'évaluation des dispositifs fiscaux dérogatoires ?
- Pour atteindre des objectifs environnementaux, une hausse de la fiscalité environnementale est-elle envisageable ?
- À quel niveau et à quel rythme ajuster la fiscalité indirecte incitative, qu'elle vise des objectifs environnementaux (taxe carbone) ou de santé publique (alcool, tabac, sucre) ? À quel degré les recettes correspondantes doivent-elles être utilisées pour compenser la perte de revenu occasionnée pour les ménages modestes et réduire la fiscalité sur le travail ?

5. Fiscalité et numérisation de l'économie

Quelle démarche suivre pour :

- adapter la fiscalité aux nouveaux types de transactions caractéristiques de l'économie numérique (échanges de services contre données, économie collaborative) ?
- définir une fiscalité équitable pour les acteurs de l'économie numérique et plus généralement pour les entreprises multinationales ? Face aux risques grandissants d'optimisation fiscale, faut-il prévoir, au-delà de l'application du droit fiscal standard, des mécanismes nouveaux d'imposition minimale sur l'activité générée sur le territoire national ?
- renforcer la coopération internationale en matière de lutte contre l'évasion fiscale ? ■