

2) Quelle réforme des prélèvements obligatoires ?

François ECALLE

Les prélèvements obligatoires (PO) sont trop élevés en France et doivent être diminués (cf. [note d'analyse précédente](#)), mais la réduction de la dette publique est tout aussi impérative. Elle est aussi une condition nécessaire pour que la baisse des PO ait un impact favorable significatif et durable sur l'activité économique. En effet, les entreprises et ménages doivent être convaincus que cette baisse est pérenne et ne sera pas remise en cause à plus ou moins brève échéance pour rétablir la soutenabilité des finances publiques.

Or toute baisse des PO entraîne une aggravation du déficit et de l'endettement, même en tenant compte de ses effets favorables sur l'activité économique et donc sur les recettes publiques. En conséquence, la baisse des dépenses publiques est un préalable à la baisse des prélèvements obligatoires. Le calendrier de la baisse des dépenses et des prélèvements dans la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022 est à cet égard critiquable.

Les prélèvements obligatoires peuvent néanmoins être réformés sans les réduire globalement, en remplaçant des impôts et cotisations sociales par d'autres dont les assiettes sont différentes ou en modifiant les caractéristiques de certains d'entre eux à rendement inchangé. Les effets macroéconomiques de ces redéploiements des PO ne sont pas négligeables mais ils sont souvent limités et incertains et, en tous cas, inférieurs à ceux d'une réduction globale des PO financée par la suppression de dépenses publiques inutiles. Il n'existe en effet pas d'assiette magique sur laquelle des prélèvements pourraient être opérés sans coût économique et les analyses économiques de « [l'incidence fiscale](#) » suggèrent une certaine équivalence à long terme entre la plupart des modes de prélèvements.

Cette note propose néanmoins des redéploiements des prélèvements obligatoires afin de mettre en évidence ceux qu'il est plus important de réduire et ceux qui pourraient être augmentés en contrepartie. Elle examine si les mesures votées fin 2017 suivent ces orientations.

A) Transférer des prélèvements sur les facteurs de production vers la consommation, les revenus et les nuisances environnementales

Comme le montrent les fiches relatives aux prélèvements sur [le travail](#) et [le capital](#), ces facteurs de production sont sensiblement plus taxés en France que dans les autres pays, particulièrement le capital. En outre, la répartition des prélèvements sur le travail est caractérisée en France par le montant très important des cotisations sociales dues par les employeurs. En revanche, le poids de l'imposition des revenus, de la TVA et des taxes sur les produits générateurs de nuisances environnementales (carburants par exemple), en pourcentage du PIB ou des recettes publiques, y est plus faible.

Ces constats suggèrent deux grandes orientations pour un redéploiement des prélèvements obligatoires : des cotisations sociales patronales vers des impôts indirects (TVA et taxes environnementales) et les impôts sur le revenu ; des prélèvements sur le capital vers les mêmes impôts indirects et sur le revenu.

Les impôts sur le revenu, l'impôt sur le revenu au sens strict (IR) et la CSG, sont eux-mêmes des impôts sur les revenus du travail¹ et du capital. Dans une perspective de très long terme où tous les prélèvements sur le travail et le capital ont la même incidence, les redéploiements envisagés vers les impôts sur le revenu pourraient paraître d'un intérêt limité. Cependant, à plus court terme, les cotisations sociales patronales sont probablement plus défavorables à l'activité et à l'emploi que les impôts sur les revenus des salariés et retraités ; l'imposition des bénéficiaires des sociétés est également plus défavorable que l'imposition des revenus du capital à travers l'IR ou la CSG.

1) Transférer des cotisations patronales vers les impôts indirects et sur le revenu

Le transfert de cotisations sociales patronales vers des impôts devrait s'inscrire dans la perspective d'une révision des frontières entre les lois de finances et de financement de la sécurité sociale visant à distinguer : le financement des prestations d'assurance (vieillesse, chômage) par des cotisations sociales dans le cadre des lois de financement ; le financement des prestations de solidarité (maladie et famille) par des impôts dans le cadre des lois de finances. Les modalités et les conséquences à attendre de cette rectification des frontières entre les lois financières sont développées dans une [autre note d'analyse](#).

Comme indiqué dans la fiche relative aux prélèvements sur le travail, les modèles macro-économiques montrent généralement que remplacer des cotisations patronales par des cotisations salariales ou des impôts sur le revenu a un impact positif et significatif sur le PIB et l'emploi à un horizon de court et moyen terme (5 ans).

Les effets d'une substitution de la TVA à des cotisations patronales, qui donnerait lieu à une « [TVA sociale](#) » dans la mesure où elle serait affectée au financement de prestations sociales, sont plus incertains. Pour les économistes c'est l'équivalent d'une dévaluation, car cette opération entraîne une baisse des prix des exportations et une hausse des prix des importations. Or toutes les dévaluations ne permettent pas de soutenir l'activité économique parce que, du fait de la hausse des prix des importations, elles ont des effets inflationnistes qui peuvent annuler les gains initiaux de compétitivité prix. Il est toutefois probable que les mécanismes d'indexation des prix et salaires soient aujourd'hui plus faibles, ce qui laisse augurer un effet favorable d'une telle opération.

La substitution de taxes environnementales à des cotisations sociales patronales a également des effets incertains sur l'activité et l'emploi, mais elle a un avantage dans la mesure où la hausse de ces taxes contribue à la protection de l'environnement.

Au sein des cotisations sociales patronales, celles qui sont prélevés sur les bas salaires ont les effets les plus défavorables à l'emploi, ce qui justifie de les alléger plus particulièrement.

¹ Les pensions de retraite ou les indemnités de chômage peuvent être considérées comme un salaire différé.

2) Réduire l'imposition du bénéfice des sociétés en la remplaçant par une imposition des revenus et des taxes indirectes

Il faut d'abord noter que le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) ne réduit en rien l'imposition du bénéfice des sociétés. Quel que soit le montant du CICE, une entreprise qui réalise un bénéfice supplémentaire de 100 € est imposée à hauteur de 33,3 € sur ce bénéfice supplémentaire en France (sans compter les contributions qui s'y ajoutent). Ce taux est le plus fort de l'Union européenne et le taux effectif moyen, qui tient compte des taux réduits et des différences d'assiette, est également le plus élevé en France.

Or l'impôt sur les sociétés (IS) est le principal objet de la « *concurrence fiscale* » entre les Etats, comme nous le rappelle la réforme fiscale américaine. En effet, les grandes entreprises peuvent délocaliser tout ou partie de leurs activités dans les pays où l'imposition de leurs bénéfices est la plus faible. En outre, les groupes multinationaux ont la possibilité, en se situant aux marges voire parfois en-dehors de la légalité, de transférer leurs bénéfices dans les pays à bas taux d'imposition sans pour autant délocaliser réellement leurs activités en jouant sur les « *prix de transfert* », c'est-à-dire les prix auxquels les sociétés d'un groupe facturent les services qu'elles se rendent entre elles.

De nombreuses initiatives ont certes été prises ces dernières années au niveau de l'OCDE et de l'Union européenne pour limiter les comportements les plus contestables, mais les mesures annoncées seront difficiles à mettre en œuvre en pratique et l'IS fera toujours l'objet d'une intense concurrence fiscale que la France est mal armée pour affronter.

L'IS vise en fait les actionnaires et, pour les ménages résidents, joue le rôle d'un acompte sur l'imposition des dividendes et plus-values dans le cadre de l'IR ou de la CSG². Or il est préférable d'imposer les actionnaires au niveau de l'IR ou de la CSG, parce que cette imposition est indépendante du pays d'implantation des sociétés qui distribuent les dividendes, plutôt qu'au niveau de l'IS, parce que les sociétés peuvent facilement délocaliser leurs activités dans des pays où la fiscalité est plus faible.

Imposer les bénéfices au niveau des sociétés a certes deux avantages : imposer les actionnaires non-résidents ; imposer les bénéfices réinvestis alors que les plus-values réalisées par les actionnaires ne seront taxées que plus tard au niveau de l'IR, voire jamais si les actions ne sont pas cédées. Cependant, les actionnaires non-résidents présentent un fort risque de se détourner des entreprises françaises si leurs bénéfices sont trop taxés et il est préférable de taxer les plus-values, même si certaines y échappent, plutôt que les bénéfices réinvestis.

Il convient donc de réduire le taux de l'IS, ce qui peut être compensé par une augmentation de la fiscalité indirecte ou de l'imposition des revenus (IR ou CSG).

3) Plusieurs mesures votées fin 2017 sont conformes à ces orientations

Les cotisations sociales salariales à l'assurance maladie et à l'assurance chômage seront supprimées fin 2018, ce qui représente une baisse de 3,15 points de leur taux global.

La loi de financement de la sécurité sociale prévoit, à compter du 1^{er} janvier 2019, un allègement supplémentaire des cotisations patronales de 10 points au niveau du SMIC, de 10 à

² Voir notamment « L'incidence de l'impôt sur les sociétés » L. Simula et A. Trannoy, revue française d'économie, 2010.

6 points entre le SMIC et 1,6 SMIC et de 6 points entre 1,6 et 2,5 SMIC (salaire maximal ouvrant droit au CICE) en contrepartie de la suppression du CICE. Les allègements de charges seront donc plus ciblés sur les bas salaires et simplifiés.

La loi de finances pour 2018 prévoit une baisse progressive du taux de l'impôt sur les sociétés (IS), de 33,3 % sur les bénéfices de l'exercice 2016 à 25 % sur ceux de 2022.

Le taux de la CSG a été relevé de 1,7 point le 1^{er} janvier 2018 sur l'ensemble des revenus, à l'exception des indemnités de chômage et des petites pensions.

La composante carbone de la taxe intérieure de consommation des produits énergétiques sera relevée pour atteindre 86,2 € / tonne de CO² en 2022. La taxation du gazole sera majorée chaque année de 0,026 € par litre jusqu'à son alignement sur la fiscalité de l'essence. Les accises sur les paquets de cigarette seront accrues pour porter leur prix à 10 € en 2020.

B) Revoir la fiscalité du capital, notamment pour moins taxer les placements en actions

1) Favoriser les placements en actions

Les entreprises ont besoin de fonds propres pour amortir les chocs négatifs sur leurs résultats auxquelles elles doivent faire face. Une entreprise sans fonds propres et qui enregistre une perte est insolvable et doit rapidement déposer son bilan. Or les entreprises françaises sont plutôt financées par l'endettement. Mais les placements en actions sont risqués pour les ménages, leur rémunération étant par nature très volatile.

Jusqu'à 2018, la fiscalité française soumettait les revenus tirés des actions aux taux les plus élevés alors que les placements moins risqués bénéficiaient de taux inférieurs, voire d'exonérations. En effet, d'un côté, si on met à part les PEA, les dividendes et plus-values étaient imposés en appliquant le barème de l'IR, l'abattement de 40 % sur les dividendes ne faisant que compenser l'imposition des bénéfices distribués au niveau des sociétés. D'un autre côté, l'épargne dite « réglementée » (livrets A, plans d'épargne logement...), qui ne présente aucun risque, était exonérée d'impôt sur ses revenus ; l'assurance-vie, qui est très majoritairement constituée de placements obligataires, bénéficiait d'un régime fiscal très favorable s'agissant de l'IR et des droits de successions ; contrairement aux dividendes, les intérêts sont enfin, pour la plus grande part, déductibles de l'impôt sur les sociétés.

Pour remédier à ces biais fiscaux en défaveur des actions, des niches ont été créées, comme la réduction d'ISF accordée en contrepartie d'investissements dans des PME, mais leur efficacité était discutable. Il est plus simple et plus efficace, au-delà du transfert de l'IS vers les impôts indirects et sur le revenu, de réduire l'imposition des dividendes et plus-values et d'appliquer le barème de l'IR à la plupart des revenus qui bénéficient actuellement de taux réduits ou d'exonérations.

2) Remplacer l'ISF par des droits de succession et donation plus élevés

Les [impôts sur le patrimoine](#) des ménages étaient beaucoup plus lourds en France que dans les autres pays en 2016. L'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) était lui-même très singulier dans le paysage européen.

Son barème était une survivance obsolète d'une époque où le rendement du capital dépassait 10 %. Si un patrimoine rapporte 3 % par an, l'Etat pouvait en prélever une première moitié au titre des impôts sur le revenu (IR, CSG et prélèvements sociaux divers) et la deuxième moitié au titre de l'ISF, son taux marginal supérieur étant de 1,5 %. Certes, le taux d'imposition de 100 % qui en résultait était un taux marginal qui, s'agissant de l'ISF, s'appliquait seulement à une augmentation du patrimoine au-delà de 10 M€, d'une part, et le total des impôts sur le revenu et de l'ISF était plafonné à 75 % du revenu du ménage, d'autre part. Il n'en reste pas moins que le patrimoine en actions pouvait ainsi être imposé jusqu'à 75 %, ce qui n'incite pas à investir en fonds propres. Une réforme du barème de l'ISF était donc en tout état de cause nécessaire.

La question de sa suppression se posait également. Si la redistribution des patrimoines est nécessaire, elle peut prendre deux formes, l'ISF et la taxation des successions et donations. La deuxième est préférable car il vaut mieux taxer le patrimoine hérité que le patrimoine accumulé grâce au travail et à la prise de risques. Certes, pour le testateur, le legs correspond à une épargne accumulée grâce au travail et à la prise de risque, et c'est pourquoi la taxation des successions et donations doit rester mesurée. Mais, pour le légataire, il constitue généralement une « aubaine » au sens économique, c'est-à-dire un gain sans contrepartie.

Il était donc souhaitable de remplacer l'ISF, dont le rendement budgétaire était de 5 Md€ en 2016, par une hausse des droits de succession et donation, dont le rendement était de 12 Md€. L'architecture des droits de donation et succession pourrait être revue en s'inspirant des analyses et propositions présentées par France Stratégie dans une [note de janvier 2017](#).

3) Moderniser les impôts fonciers

Les valeurs cadastrales utilisées par l'administration pour établir la taxe d'habitation et les taxes foncières sont totalement obsolètes, si bien que ces prélèvements n'ont plus qu'un très lointain rapport avec des impôts fonciers alors que les études économiques montrent que les impôts fonciers sont en théorie de bons impôts locaux.

La révision des valeurs cadastrales n'a que trop tardé et, plus elle est repoussée dans le temps plus elle est difficile à réaliser. En effet, les valeurs de marché s'éloignent de plus en plus des valeurs cadastrales et, lorsqu'elles sont supérieures, leur application pourrait avoir un coût très élevé pour les contribuables concernés (cf. [note d'analyse de cette question](#)).

Par ailleurs, les droits de mutation à titre onéreux ralentissent la mobilité géographique et, en conséquence, l'ajustement de l'offre et de la demande de travail au détriment de l'emploi. Ils ont été créés à une époque où la taxation des plus-values immobilières n'existait pas. Ils devraient être remplacés par une hausse de la taxation de ces plus-values.

4) Les mesures votées fin 2017 sont conformes à ces orientations sous quelques réserves.

Les revenus du capital perçus à partir de 2018 font l'objet d'un prélèvement forfaitaire unique (PFU) de 30 % qui correspond à l'application des prélèvements sociaux au nouveau taux de 17,2 %, après remplacement de cotisations sociales par la CSG, et à une imposition forfaitaire au taux de 12,8 % au titre de l'impôt sur le revenu.

Ce PFU s'applique aux intérêts, dividendes et revenus assimilés (y compris ceux des nouveaux comptes et plans d'épargne logement) ainsi qu'aux gains de cession de valeurs

mobilières. Les exonérations spécifiques aux PEA et à l'épargne réglementée hors logement (livret A...) sont maintenues. Les primes d'assurance-vie supérieures à 150 000 € et versées à partir de septembre 2017 sont soumises au PFU.

L'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) est remplacé par un impôt sur la fortune immobilière (IFI) dont les principales caractéristiques sont les mêmes (barème, exonération des biens professionnels...) sauf sur un point essentiel : l'assiette est limitée aux biens immobiliers. Les droits de mutation à titre gratuit n'ont en revanche pas été augmentés. Une étape ultérieure pourrait consister à supprimer l'IFI en relevant ces droits.

La taxe d'habitation sera supprimée pour 80 % des ménages en 2020 et il est probable qu'elle sera totalement abolie, au moins sur les résidences principales, au cours des années suivantes (cf. [note sur cette réforme](#)). Le problème posé par les valeurs cadastrales serait alors résolu pour la taxe d'habitation par sa suppression mais restera probablement entier pour les taxes foncières, même si le Gouvernement a affiché sa volonté de procéder à leur révision.

Il serait souhaitable de remettre complètement à plat la fiscalité locale, mais aussi la fiscalité immobilière. Les taxes foncières, les droits de mutation et la taxation des plus-values, enfin l'IFI et les droits de succession se superposent en effet tout en étant prélevés sur une valeur des biens immobiliers estimée selon trois méthodes différentes : les bases cadastrales, les prix de marché et les estimations des contribuables.

C) Réduire les niches fiscales

1) Réduire les niches pour baisser les taux faciaux d'imposition

Les « dépenses fiscales », ou « niches fiscales », sont constituées de dispositions législatives ou réglementaires dérogatoires par rapport à une « norme fiscale » et qui entraînent des pertes de recettes budgétaires pour l'Etat. Cette définition pose d'importantes difficultés d'application et le chiffrage du coût des niches fiscales est très incertain (Cf. [fiche de l'encyclopédie](#) sur leur définition, leur coût budgétaire et leurs modalités de gestion).

Les niches fiscales peuvent prendre des formes diverses : exonérations, taux réduits, abattements, réductions et crédits d'impôt³... Le ministère des finances en recense 457 et estime que leur coût total atteindra 100 Md€ en 2018, dont 21 Md€ pour le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE).

Les dépenses fiscales ont surtout l'avantage, politique et social, de montrer à certaines catégories de contribuables que leurs impôts baissent. Cependant, si leur coût de gestion est parfois inférieur à celui des dépenses budgétaires, c'est au prix d'un contrôle beaucoup moins strict. En outre, elles partagent avec les dépenses budgétaires l'inconvénient de devoir être financées par un relèvement des impôts qui pèsent sur l'ensemble des contribuables et ont souvent l'inconvénient d'aller à l'encontre des objectifs de redistribution de la fiscalité. Enfin, elles contribuent à la complexification du système fiscal. Elles peuvent certes être justifiées mais elles sont rarement évaluées et, lorsqu'elles le sont, leur justification paraît souvent faible (Cf. [note d'analyse](#)).

³ Une réduction d'impôt ne peut pas être supérieure au montant de l'impôt dû avant imputation de cette réduction alors qu'un crédit d'impôt peut être supérieur. Le cas échéant, il donne lieu à un remboursement par le fisc.

Les économistes et les fiscalistes considèrent qu'il est préférable de prélever des impôts à taux bas sur des assiettes larges plutôt que des impôts à taux élevés sur des assiettes étroites. Les dépenses fiscales vont à l'encontre de ce principe et devraient donc être réduites, ce qui pourrait permettre, à rendement budgétaire constant, de baisser les taux faciaux des impôts concernés.

2) La réduction des niches fiscales (hors CICE) n'est pas à l'ordre du jour

Le coût des dépenses fiscales, notamment celui des crédits d'impôts, a fortement augmenté dans les années 2004 à 2009 où elles ont souvent remplacé des dépenses budgétaires dont la croissance a été plus strictement contrainte. Des règles de gel de leur coût ont ensuite été mises en place et ont été respectées dans les années 2010-2013. Leur montant a de nouveau augmenté de 2013 à 2016, cette hausse étant due principalement au CICE mais aussi à d'autres niches.

Le projet de loi de finances pour 2018 prévoit une [augmentation des dépenses fiscales](#) hors CICE de 1,9 Md€ en 2017 puis de 2,2 Md€ en 2018, et ces hausses sont probablement sous-estimées.

La nouvelle norme d'évolution des dépenses fiscales qui est inscrite dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022 n'est pas contraignante : les dépenses fiscales, CICE inclus, pourraient atteindre 112 Md€ en 2018 et les dépenses fiscales hors CICE pourraient augmenter de 28 Md€ en 2019 tout en la respectant. La priorité du Gouvernement étant de baisser les taux des prélèvements obligatoires et des dépenses publiques, il est peu probable que le coût des niches diminue à moyen terme.