



# Document de travail

---

## **LA REDISTRIBUTION EST-ELLE ENCORE UN OBJECTIF DES POLITIQUES BUDGÉTAIRE ET SOCIALE ?**

**N° 2006-02**

**Janvier 2006**

**Henri Sterdyniak**

*OFCE*

# LA REDISTRIBUTION EST-ELLE ENCORE UN OBJECTIF DES POLITIQUES BUDGÉTAIRE ET SOCIALE ?

**Henri Sterdyniak\***

**Résumé :** Les préoccupations redistributives caractéristiques du modèle social français ont été remises en cause dans la période récente tant par la montée de l'idéologie libérale que par la mondialisation qui limite la capacité des Etats à prélever sur les plus riches. L'article présente et discute les principales réformes fiscales et sociales mises en œuvre en France de 1993 à 2005. Sa première partie définit la redistribution fiscal-social et discute ses fondements et les obstacles qu'elle rencontre. La deuxième présente quelques indicateurs du poids de la redistribution. La troisième analyse les réformes survenues en matière de fiscalité directe : impôt sur le revenu, impôt sur les revenus financiers, impôts sur le capital. La quatrième traite des prélèvements frappant spécifiquement le travail : TVA, PPE, cotisations sociales. CSG. La cinquième discute de l'évolution des prestations sociales. Le bilan apparaît mitigé. Des mesures importantes aboutissent à renforcer le MSF, comme la création de la CSG, de la CMU et de la PPE ou l'instauration de la progressivité des cotisations sociales employeurs. La France maintient un niveau élevé de prélèvements sur les titulaires de hauts revenus et de patrimoine importants. En sens inverse, le poids de l'impôt sur le revenu a été réduit ; de nombreuses prestations sociales ont vu leur importance relative diminuer. Le souci de la redistribution fait place à celui d'inciter les riches à rester en France ; celui de aider les plus pauvres à celui de les inciter à travailler.

**Mots clés :** Fiscalité française, réforme fiscale, redistribution.

**Classification JEL :** H20.

---

\* Economiste à l'OFCE, professeur associé à l'Université de Paris Dauphine. Ce texte s'appuie sur des travaux réalisés en collaboration avec Gaël Dupont. Il a été présenté au Colloque de la Société Française de Finances Publiques, Lille, Septembre 2005. Je remercie Rémi Pellet qui m'a donné l'occasion de l'écrire. Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que son auteur et non les organismes dont il est membre.

## Table des matières

<b>1. QUELLE REDISTRIBUTION?</b>	<b>3</b>
1.1. Les fondements de la redistribution	3
1.2. Les obstacles à la redistribution	4
<b>2. UN ÉTAT DES LIEUX</b>	<b>7</b>
<b>3. L'IMPÔT SUR LE REVENU DES MÉNAGES</b>	<b>10</b>
3.1. Les caractéristiques de l'impôt sur le revenu en France	9
3.2. Une réforme pour 2007	15
3.3. Les niches fiscales	22
3.4. Subsidiarité et concurrence fiscale	24
<b>4. LA TAXATION DES REVENUS FINANCIERS</b>	<b>28</b>
<b>5. LA TAXATION DU CAPITAL DES MÉNAGES</b>	<b>33</b>
<b>6. LA FISCALITÉ INDIRECTE</b>	<b>38</b>
<b>7. LA PRIME POUR L'EMPLOI</b>	<b>40</b>
7.1. Trappe à inactivité et PPE	37
7.2. Quelle réforme de la PPE ?	45
<b>8. DE TROP FORTES COTISATIONS SOCIALES ?</b>	<b>47</b>
8.1. Cotisations sociales ou impôts ?	44
8.2. La baisse des cotisations employeurs sur les bas-salaires	50
<b>9. LA POLITIQUE SOCIALE</b>	<b>52</b>
9.1. Les minima sociaux	53
9.2. La famille	53
9.3. Les allocations chômage	54
9.4. Les prestations maladie	55
9.5. Les prestations retraite	56
<b>10. CONCLUSION</b>	<b>57</b>
<b>ANNEXE : Un historique des réformes fiscales et sociales en France de 1993 à 2005</b>	<b>55</b>

La redistribution fait traditionnellement partie des fonctions essentielles des pouvoirs publics. Dans les pays modernes, elle ne s'effectue pas à l'aide d'un instrument spécifique, mais est assurée par l'ensemble des dispositifs de la politique budgétaire et sociale. Chaque réforme suppose donc un arbitrage entre différents objectifs. Les préoccupations redistributives se heurtent aux intérêts de certaines couches sociales et à des préoccupations d'efficacité économique, dans les faits ou dans l'idéologie des hommes politiques ou de certains acteurs sociaux. Face à un modèle social-démocrate soucieux de corriger la distribution des revenus issus du fonctionnement de l'économie capitaliste par des transferts aboutissant à une forte réduction des inégalités de revenus et par la couverture collective d'une partie importante des besoins (éducation, santé, retraite), le modèle libéral préconise de maintenir les incitations au travail et à l'épargne en réduisant les impôts, les transferts et les dépenses sociales. Dans la période récente, la mondialisation met en péril le modèle social-démocrate puisque les plus riches peuvent refuser la redistribution nationale en choisissant leur lieu de résidence et d'activité. Enfin, la perte d'influence des idéologies socialistes et des syndicats, la fragmentation du salariat, l'extension de l'exclusion, la montée en puissance de couches modernistes bénéficiaires de la mondialisation fragilisent la redistribution traditionnelle, fondée essentiellement sur la solidarité nationale. En même temps, les besoins sociaux augmentent du fait du vieillissement de la population, de la hausse des dépenses de santé, du maintien du chômage de masse et des phénomènes d'exclusion.

Nous nous proposons ici d'analyser, en étudiant les principales réformes fiscales ou sociales mises en œuvre en France de 1993 à 2005, comment les préoccupations redistributives ont été prises en compte. Les réformes ont-elle abouti à renforcer un modèle social français (MSF), caractérisé par un fort niveau de redistribution, ou au contraire à l'éroder progressivement ?

Le bilan apparaît mitigé. Des mesures importants aboutissent à renforcer le MSF, comme la création de la CSG, de la CMU et de la PPE ou l'instauration de la progressivité des cotisations sociales employeurs. La France maintient un niveau élevé de prélèvements sur les titulaires de hauts revenus et de patrimoine importants. En sens inverse, le poids de l'impôt sur le revenu a été réduit ; de nombreuses prestations sociales ont vu leur importance relative diminuer. Le souci de la redistribution fait place à celui d'inciter les riches à rester en France ; celui de secourir les plus pauvres à celui de les inciter à travailler.

Notre article comporte cinq parties. La première définit la redistribution fiscal-social et discute ses fondements et les facteurs qui la limitent. La deuxième présente quelques indicateurs macroéconomiques du poids de la redistribution. La troisième analyse les grandes réformes survenues en matière de fiscalité directe : impôt sur le revenu, impôt sur les revenus financiers, impôts sur le capital. La quatrième traite des prélèvements frappant spécifiquement le travail : TVA, PPE, cotisations sociales salariés et employeurs, CSG. La cinquième discute de l'évolution des prestations sociales<sup>1</sup>.

## **1. Quelle redistribution?**

### **1.1. Les fondements de la redistribution**

La redistribution peut être justifiée selon quatre arguments :

– La société doit assurer à chacun un niveau minimum de revenu et la couverture de certains besoins fondamentaux (santé, éducation), ceci quelque soit les vicissitudes de son existence. C'est le rôle des prestations d'assurance et des prestations universelles. Ceci justifie l'existence du minimum vieillesse, de l'allocation pour adulte handicapé, de la CMU. Le point délicat est de savoir si ce minimum est dû sans contrepartie. Le débat n'est pas tranché comme le montre le statut ambigu du RMI : il n'a pas été décidé clairement s'il constitue vraiment un revenu minimum d'existence ; si une personne y a droit même si elle ne veut, ou ne peut faire, d'effort d'insertion.

– La société doit réduire les inégalités de situation en prélevant sur les titulaires de plus hauts revenus et plus forts patrimoines. D'une part, ceux-ci ne sont pas seulement dus au mérite, mais aussi à la chance ou à l'héritage. D'autre part, ils provoquent des effets négatifs à l'échelle sociale : les consommations ostentatoires et luxueuses provoquent des externalités négatives comme des sentiments d'injustice. Ceux-ci sont réduits si les revenus des plus riches sont limités et s'ils participent fortement aux dépenses communes.

– Chacun doit participer aux financements des dépenses publiques « selon ses facultés contributives ». D'une part, le poids des prélèvements doit être le même pour chacun, ce qui suppose qu'elles soient progressives ; d'autre part, il est équitable, que ceux qui bénéficient le plus de l'organisation de la société, contribuent le plus aux dépenses nécessaires ; enfin, les plus riches profitent plus de certaines dépenses publiques. Par exemple, les cadres ont

---

<sup>1</sup> Une annexe dresse un historique des réformes de 1993 à 2005.

bénéficié plus longtemps d'un enseignement gratuit ; leurs enfants en bénéficient plus que les enfants d'ouvriers ; leurs dépenses de santé sont relativement plus élevées, etc.

– Le revenu primaire de chacun dépend de ses efforts propres, mais aussi de l'organisation de la société et des efforts des générations précédentes. Aussi, le revenu disponible d'une famille doit-il se composer de deux parties : la première reflétant sa contribution à la production (les revenus de son travail et de son capital) ; l'autre ses besoins. D'où, en notant  $Y$  le revenu productif et  $Y_m$  le revenu minimum couvrant les besoins d'une famille de composition donnée<sup>2</sup>, le revenu disponible doit valoir :  $Y_d = Y_m + \lambda(Y - Y_m)$ ,  $\lambda$  étant une fonction croissante valant 0 à l'origine.

## 1.2. Les obstacles à la redistribution

Ce modèle de redistribution se heurte à six obstacles, trois étant traditionnels, les trois autres plus récents :

– La redistribution réduit les taux moyens et marginaux effectifs de gain (TMEG), de sorte que les individus pourraient être dissuadés de travailler ou d'épargner. Pour les libéraux, cet effet est d'une grande importance ; les pays fortement redistributifs connaîtraient obligatoirement de faibles taux d'activité. Ils seraient pris dans un cercle vicieux : plus de prélèvement entraîne une baisse de l'activité, donc oblige à augmenter encore les prélèvements, ce qui accentue la baisse de l'activité... Pour les sociaux-démocrates, cet effet est de peu d'importance. Les taux de prélèvements n'affectent guère le comportement de travail de la plupart des personnes ; pour les plus riches, les effets revenu compensent les effets substitution ; les plus pauvres doivent travailler coûte que coûte. Aussi, des pays à fort taux de prélèvements, comme les pays scandinaves, peuvent-ils avoir des taux d'activité élevés. Reste que, dans les pays d'Europe continentale, l'argument est utilisé de plus en plus fréquemment pour plaider pour une forte baisse des taux de prélèvement, censée impulser l'activité par des effets d'offre.

– Il existe une contradiction entre le rôle incitatif de la fiscalité et son rôle redistributif. Les mesures incitatives bénéficient généralement aux plus riches ; leur accumulation rend la fiscalité contradictoire avec le principe « chacun doit contribuer aux dépenses publiques selon ses facultés contributives ». Du point de vue de l'équité fiscale, rien ne justifie qu'un

---

<sup>2</sup> Nous laissons de côté, pour le moment, un point délicat. Quelle est l'unité que la société doit considérer comme unité de la redistribution : l'individu, le couple ou la famille ?

contribuable soit exonéré d'impôt parce qu'il a conservé ses actions pendant 8 ans ou parce qu'il emploie du personnel de maison.

– Les transferts et dépenses publiques individualisables (TDPI) sont de trois types : assistance (ciblée sur les plus pauvres), universelles (bénéficiant à tous), assurantielle (chacun reçoit en fonction de ses cotisations). Un système à l'américaine qui réduit les TDPI aux transferts d'assistance apparaît plus redistributif à taux de prélèvement obligatoire donné, puisque seuls les plus pauvres en bénéficient. En sens inverse, un système à la française apparaît relativement peu redistributif, mais on peut penser qu'il est socialement préférable puisqu'il évite les effets de discrimination et d'exclusion. Tout le monde bénéficie de l'école gratuite ; ce système est moins redistributif qu'un système où l'école gratuite serait réservée aux plus pauvres mais évite, en principe, d'avoir des écoles pour les riches et pour les pauvres ; toutes les classes sociales sont, théoriquement, intéressées à ce que l'école universelle soit de bonne qualité.

– Les classes supérieures des pays d'Europe continentale s'étaient, plus ou moins résignées, à des taux de prélèvement relativement élevés. La mondialisation leur permet maintenant d'y échapper, ou de menacer d'y échapper. Les plus riches peuvent choisir de vivre ou de mourir dans des pays qui n'imposent pas les patrimoines et les successions ; ils peuvent placer leur fortune à l'étranger ; les *stars* peuvent s'installer dans les pays moins redistributifs ; les entreprises peuvent installer leurs centres de décisions dans des pays qui imposent peu les cadres supérieurs. La capacité des pays à organiser la redistribution s'érode progressivement, que les riches s'enfuient effectivement ou que la crainte de cette fuite oblige à la baisse des taux de prélèvement. Faut-il faire la part du feu, en renonçant à prélever sur les classes riches, mais potentiellement mobiles ?

La construction européenne, et en particulier l'Union économique et monétaire, renforce-t-elle la pression qu'exerce la mondialisation sur les systèmes sociaux et fiscaux européens ou constitue-t-elle un rempart pour le MSE ? La concurrence fiscale comme le tourisme fiscal auraient pu être combattus avec vigueur par l'Union européenne. En fait, le traité instituant l'Union européenne, comme le projet de Constitution, insistent sur quatre libertés fondamentales : la libre circulation des personnes, des marchandises, des services et des capitaux. Par contre, la nécessité pour chaque pays de préserver sa capacité fiscale ou sa capacité de redistribution ne figure pas dans les textes. Elle est donc subordonnée à ces quatre libertés pour la Cour de Justice des Communautés Européennes. La logique de la construction européenne fait que la Commission souhaite faire remonter le maximum de pouvoirs à son

niveau ; elle est donc peu sensible, et souvent même hostile, aux mesures garantissant l'autonomie fiscale des pays. Ce sont les gouvernements nationaux qui devraient y veiller. Malheureusement, ce n'est guère le cas. Sauf dans le domaine de la taxation des revenus d'intérêt, où un accord a pu aboutir, l'Europe apparaît comme une menace plutôt qu'un bouclier pour la redistribution nationale.

– En ce qui concerne les plus pauvres, l'existence d'un Revenu minimum a été remise en cause. Traditionnellement, la société garantissait aux travailleurs un revenu minimum,  $w_m$ , ceci par le SMIC et les prestations familiales. Le développement du chômage de masse et des phénomènes d'exclusion a rendu nécessaire de garantir aux sans emplois, un revenu minimum,  $r_m$ , qui ne pouvait être trop inférieur à  $w_m$ . Alors que la faiblesse de l'écart entre le revenu minimum des sans emplois et des salariés était considéré naguère comme une preuve de la bonne qualité du filet de protection sociale, de nombreux analystes attribuent maintenant une lourde responsabilité dans le développement de l'exclusion, lui reprochant de créer une *trappe à inactivité*, les travailleurs peu qualifiés étant peu incités à reprendre un emploi, en raison de la faiblesse du gain à la reprise d'un emploi. Le calcul d'un TMEP (taux marginal effectif de prélèvement) par :  $m/m$ , obligatoirement proche de 100 % dans un système généreux est venu assimiler la situation des exclus à celle des plus riches, l'Etat prélevant une partie importante du produit de leur travail. Pire, c'est au revenu des Smicards à mi-temps, promu situation de référence pour les travailleurs pauvres, que certains en sont venus à comparer le niveau du RMI. Ce maquillage conceptuel a pour but de promouvoir une réforme de la protection sociale, basée sur l'idée que *le travail doit payer* : celle-ci peut se décliner selon deux schémas : le schéma libéral pour lequel il faut réduire les prestations d'assistance ; une vision plus sociale où il faut stabiliser les prestations d'assistance et augmenter les revenus des non qualifiés. L'incitation au travail est ainsi devenu un argument pour limiter le niveau de vie des sans emplois en même temps que la nécessité de freiner le coût du travail reste un argument pour limiter le salaire des non qualifiés.

– La redistribution est d'autant plus facile à organiser et est d'autant plus acceptée socialement que le pays est homogène. C'est *grosso modo* le cas dans les pays scandinaves. Par contre, la mondialisation tend à segmenter la société et même le salariat. En haut, les classes dominantes englobent une partie des cadres dirigeants, rémunérés par des *stocks-options*, à mode de vie internationaliste. En bas, apparaît la vaste catégorie des exclus, des précaires, des travailleurs pauvres, nourris par l'afflux des travailleurs fraîchement immigrés. La redistribution, qui jusqu'à présent s'est toujours faite dans un cadre national, devient de

plus en plus difficile à organiser. Là aussi, la construction européenne tend à affaiblir le cadre national, sans le remplacer par une solidarité européenne : nul n'envisage des transferts sociaux à l'échelle européenne, en raison de la diversité des systèmes et des niveaux de vie. Les pays conservent jalousement leur autonomie en matière de fiscalité directe. La redistribution est le parent pauvre de la construction européenne.

Ainsi, les gouvernements, et plus généralement les partenaires sociaux et la société civile se sont-ils trouvés dans la période récente dans la nécessité de faire des choix entre le difficile maintien d'un modèle social français et l'avancée vers le modèle libéral que les classes dominantes souhaitait pour mieux s'inscrire dans la mondialisation. Dans quelle mesure ces choix ont-ils remis en cause le caractère redistributif du système français ?

## **2. Un état des lieux**

Depuis 1993, la part des dépenses publiques dans le PIB est restée aux alentours de 54 % (tableau 1). Le taux de prélèvement obligatoire a atteint 44 % en 1984 et est resté pratiquement à ce niveau depuis (graphique 1). D'une part, les politiques visant à une nette réduction du poids de l'Etat n'ont guère abouti. En sens inverse, la croissance de la part des dépenses a été contenue, malgré la croissance des besoins sociaux. De 1993 à 2003, les dépenses publiques ont augmenté comme le PIB au rythme de 2 % l'an.

De 1993 à 2003, la structure du revenu des ménages

Tableau 2) a continué à se déformer au profit des revenus de la propriété. La part des salaires diminue quelque peu. Par contre, la part socialisée continue à augmenter légèrement (hausse des impôts directs, des prestations sociales et des dépenses collectives).

**Tableau 1 : La part des dépenses publiques dans le PIB**

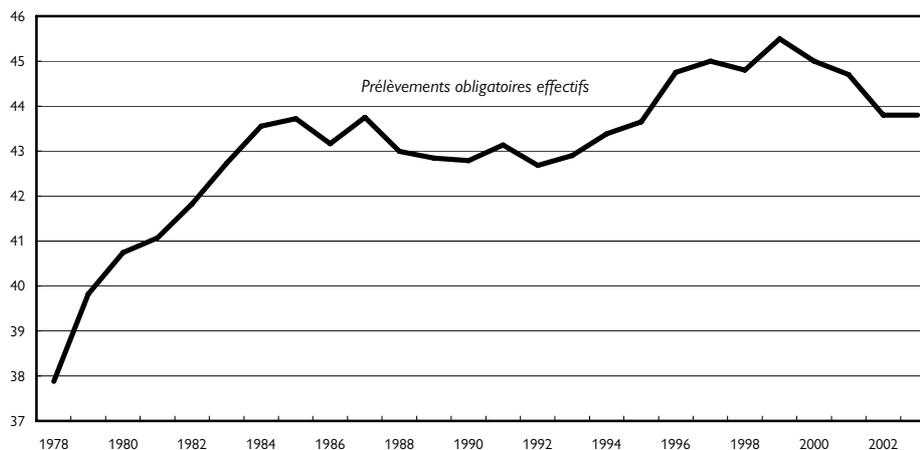
	1993	2003
Part des dépenses dans le PIB potentiel	54,1	53,6
dont dépenses primaires	50,7	50,7
dont rémunérations	13,2	13,6
dont CI	6,2	5,4
dont FBCF	3,4	3,1
dont prestations sociales	23,4	23,9
Taux de prélèvement obligatoire	42,9	43,8

**Tableau 2 : La structure du revenu disponible des ménages**

En %	1983	1993	2003
EBE	8,9	12,5	12,5
Revenu des EI	14,8	11,0	10,4/9,8*
Salaires nets	52,9	48,4	51,4/48,2*
Revenus de la propriété	5,2	7,6	9,1
Prestations sociales	28,4	31,7	31,6
Impôts	- 9,4	- 10,5	- 14,5/- 10,9*
Revenu disponible	100	100	100
Conso. collective individualisable	20,1	22,5	23,8

\* Corrigé du ripage cotisations sociales/CSG.

**Graphique 1 : Taux de prélèvement obligatoire des administrations publiques et institutions communautaires**



Source : INSEE, Comptes nationaux

Depuis 1992, l'évolution de la fiscalité se caractérise par la montée en puissance de la CSG, la baisse de l'IR et la baisse des cotisations employeurs. Comparée à ses partenaires européens, la France a quatre caractéristiques majeures :

- L'impôt sur le revenu y est particulièrement faible (même si on y ajoute la CSG).
- Les cotisations employeurs sont nettement plus importantes (surtout si on y ajoute la taxe sur les salaires).
- La taxe professionnelle est relativement lourde.

– L'impôt sur le capital est relativement élevé.

Certes, il n'y a pas de raison de penser que la moyenne de l'UE doit être la norme. Toutefois, ces chiffres suggèrent que la France devrait augmenter le poids de l'impôt sur le revenu et diminuer celui des cotisations employeurs, en faisant financer par l'impôt, les prestations familiales et santé. Ce n'est pas la voie qui a été suivie. Par ailleurs, la fiscalité élevée sur le capital sera difficile à maintenir dans une situation d'ouverture des frontières.

**Tableau 3 : La structure fiscale de la France et de l'UE**

En % du PIB

	1982	1992	2002	2003	UE15 2002
Total	41,9	43,3	44,3	44,2	39,8
Impôt sur le revenu	4,9	4,9	7,7	7,7	10,0
<i>dont IRP</i>		4,2	3,1	3,1	
<i>dont CRDS-CSG</i>		0,7	4,6	4,6	
Impôt sur les sociétés	2,2	2,0	2,9	2,6	2,5
Cotisations salariées	4,6	5,7	4,1	4,2	4,0
Cotisations employeurs	11,8	11,9	11,2	11,4	7,4
Autres cotisations sociales	1,4	1,5	1,1	1,1	1,1
Taxe sur les salaires	0,9	0,9	1,1	1,1	0,3
TVA et accises	12,6	11,5	11,3	11,2	11,5
Taxe professionnelle	1,3	1,6	1,5	1,5	0,6
Impôts sur le capital	2,0	2,9	3,3	3,3	2,3
<i>dont : Taxe d'habitation</i>	0,6	0,8	0,9	0,9	
Fonciers ménages	0,4	0,5	0,6	0,6	
Fonciers entreprises	0,2	0,5	0,5	0,6	
Impôt sur le capital	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1
Successions/donations	0,2	0,5	0,6	0,6	0,3
Transactions	0,4	0,6	0,5	0,5	0,7

La France a un niveau important d'impôts locaux. Ceux-ci sont archaïques et inégalitaires relativement aux impôts nationaux puisque les riches paient peu dans les communes riches et les pauvres paient beaucoup dans les communes pauvres. La décentralisation aggrave encore les disparités locales. Il faudra un jour réduire la taxe d'habitation, créer un supplément local à l'impôt sur le revenu, dont le produit serait redistribué aux collectivités locales sur la base de leurs besoins (population, enfants à scolariser, personnes en difficulté).

Le tableau 4 dresse un bilan de la redistribution en France en 2000. Les plus pauvres ont un revenu disponible de 120 % leur revenu primaire ; les plus riches de 77 %. Les plus riches gagnent 6,56 fois plus que les plus pauvres ; cet écart est réduit à 4,76 fois en termes de revenu disponible. Cette redistribution s'effectue tant par les prestations qui augmentent de

27 % le revenu des pauvres que par les impôts (qui baissent de 23 % le revenu des plus riches).

**Tableau 4 : Les ménages en 4 catégories (2000)**

En euros par mois

	C0-C30	C30 à C50	C50 à C90	C90-C100
Revenu primaire	942	1 670	2 775	6 172
Prestations	255	127	63	40
Impôts	68	156	388	1 453
Revenu disponible	1 129	1 641	2 449	4 760
Ménages soumis à l'IR (en %)	10,6	53,5	90,7	96,8

Source : Hourriez (2003).

### **3. L'impôt sur le revenu**

L'impôt sur le revenu est l'impôt le plus important psychologiquement puisque c'est le plus transparent : le contribuable ressent directement le prélèvement sur ses revenus ; il voit combien lui coûtent les dépenses publiques. L'impôt sur le revenu est ainsi celui qui symbolise le plus nettement le lien citoyen. C'est aussi le seul qui tient compte de la situation d'ensemble du contribuable et de sa capacité contributive. C'est pratiquement le seul impôt progressif, celui qui joue le rôle le plus important en matière de redistribution. Sa visibilité fait que sa baisse fait partie quasi-obligatoirement de tout programme de réduction de la pression fiscale. La baisse de l'IR provoque une diminution de la progressivité de l'impôt et une dégradation de son caractère équitable, puisqu'elle est compensée par la hausse d'autres prélèvements, moins progressifs ou moins précis (comme la taxe d'habitation ou la CSG).

#### **3.1. Les caractéristiques de l'impôt sur le revenu en France**

Le poids de l'IR a subi une baisse de l'ordre de 20 % entre 1992 et 2003 (tableau 5). La réforme de 1994, mise en œuvre par le gouvernement Balladur a réduit le nombre de tranches imposables de 12 à 6, tandis que le système des minorations était supprimé (tableau 6). Elle a diminué le produit de l'IR de 19 milliards de francs (soit de un peu plus de 6 %). En 1997, le gouvernement Juppé a mis en œuvre un plan de réduction de l'ensemble des taux de l'IR, qui devait aboutir au bout de 5 ans à une baisse d'un quart de l'IR. Seule la première phase de ce plan a été effectuée (sur les revenus de 1996) car la nouvelle majorité parlementaire, élue à la suite de la dissolution de l'Assemblée nationale, l'a suspendu. Après une stabilisation des

taux pendant trois ans, qui a abouti à une forte hausse des recettes en 1999 et 2000 compte tenu du dynamisme des revenus en 1998 et 1999, le gouvernement Jospin a engagé à partir de 2000 un plan de baisse de l'ensemble du barème sur quatre ans. Celui-ci a été poursuivi par le gouvernement Raffarin pour les revenus de 2002 et 2003, mais suspendu pour les revenus de 2004 et de 2005 en raison des difficultés financières. En 2005, le niveau envisagé par le gouvernement Juppé pour 2000 n'était pas atteint. La comparaison entre le barème de 2004 et celui de 1993, ou pire celui des années 1982-1985 montre la croissance de la résistance à la fiscalité : le taux maximum n'est plus que de 48,1 % contre 56,8 % en 1993 et 65 % en 1985.

**Tableau 5 : IR/Revenu des ménages de l'année précédente (hors IR)**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 <sup>P</sup>	2007 <sup>P</sup>
IR	6,4	6,1	5,6	5,6	5,7	5,3	5,3	5,6	5,8	5,6	5,1	5,2	5,1	5,2	5,1	4,9
IR*										5,5	4,9	5,0	5,0	5,0	5,0	4,7

\* y compris PPE.

Sources : MINEFI, calculs et prévisions OFCE.

**Tableau 6 : les taux d'IRPP**

année <sup>1</sup>	1974 à 1981	1982 à 1985	1986	1987 à 1992	1993 à 1995	1996 à 1998	1999	2000	2001	2002	2003 à 2005	2006 <sup>3</sup>	2000 Juppé <sup>2</sup>	2002 Fabius <sup>2</sup>
1 <sup>ère</sup> tranche	5	5	5	5	12	10,5	9,5	8,25	7,5	7,05	6,83	5,5	7	7
2 <sup>e</sup> tranche	10	10	10	9,6	25	24	23	21,75	21	19,74	19,14	14	20	20,5
3 <sup>e</sup> tranche	15	15	15	14,4	35	33	33	31,75	31	29,14	28,26	30	28	30,5
4 <sup>e</sup> tranche	20	20	20	19,2	45	43	43	41,75	41	38,54	37,38	40	35	40,5
5 <sup>e</sup> tranche	25	25	25	24	50	48	48	47,25	46,75	43,94	42,62		41	46,5
6 <sup>e</sup> tranche	30	30	30	28,8	56,8	54	54	53,25	52,75	49,58	48,09		47	52,5
7 <sup>e</sup> tranche	35	35	35	33,6										
8 <sup>e</sup> tranche	40	40	40	38,4										
9 <sup>e</sup> tranche	45	45	45	43,2										
10 <sup>e</sup> tranche	50	50	50	49										
11 <sup>e</sup> tranche	55	55	55	53,9										
12 <sup>e</sup> tranche	60	60	58	56,8										
13 <sup>e</sup> tranche		65												

1. Il s'agit de l'année du revenu, l'impôt est payé l'année suivante.

2. « 2000 Juppé » correspond aux taux prévus pour 2000 dans le plan pluriannuel de réduction des taux de l'IRPP dont la première étape a été mise en place en 1996 et qui a été interrompu en 1997 par la nouvelle majorité. « 2002 Fabius » est le barème applicable aux revenus de 2002 annoncé en 2000 par le ministre des finances de l'époque, modifié par la nouvelle majorité.

3. L'abattement de 20 % ayant été supprimé, les chiffres de cette colonne doivent être multiplié par 1,25 pour être comparables à ceux des autres colonnes.

Source : Piketty (1999) projets de lois de finances.

Deux points cependant amènent à relativiser ce constat :

– Le premier est la montée en puissance de la CSG-CRDS. Considérons un important revenu foncier. Il était taxé à 58,8 % de 1988 à 1995 ; il n’est plus taxé qu’à 48,09 % en 2004 ; mais s’y ajoutent 11 points de CSG-CRDS et de contribution additionnelle (dont 5,8 points sont déductibles) : le total atteint encore 54,2 %.

– Les tranches du barème ont suivi l’inflation et non l’évolution des revenus. Or, durant la période, le revenu par tête a augmenté d’environ 18,6 % Aussi, une partie de nombreux ménages ont-ils changé de tranche marginale, ce qui a compensé en partie l’effet de la baisse des taux. Comme le montre le tableau 7, la baisse du taux moyen en a été réduite ; reste qu’elle a été plus importante, en pourcentage du revenu, pour les revenus élevés que pour les revenus plus faible.

**Tableau 7 : Evolution des limites des tranches du barème**

Limites des tranches*		Taux moyen**	
1993	2004	1993	2004
3 776	4 262 (+ 12,9 %)	0 %	0,3 %
8 258	8 382 (+ 1,5 %)	6,5 %	5,6 %
14 530	14 753 (+ 1,5 %)	14,5 %	12,8 %
23 530	23 888 (+ 1,5 %)	22,3 %	20,8 %
38 290	38 868 (+ 1,5 %)	31,1 %	28,1 %
47 220	47 932 (+ 1,5 %)	34,7 %	31,1 %
1,2*47 220		38,5 %	35,1 %

\* En euros 2004

\*\* Aux limites des tranches en 1993 et à ces limites augmentées de 18,6 % en 2004

La France pratique le quotient conjugal, qui considère que les couples, mariés ou pacsés, mettent en commun leurs ressources de sorte que chacun de ses membres doit être taxé comme un célibataire ayant un revenu égal à la moyenne des deux revenus du couple. Ce système est critiqué par certains économistes, libéraux ou féministes, qui estiment qu’il décourage l’offre de travail de la personne la moins bien rémunérée du couple, la femme généralement. L’individualisation de l’impôt sur le revenu marquerait une dégradation de son caractère redistributif, puisque deux couples de même revenus globaux paieraient des impôts différents. Elle serait particulièrement coûteuse pour les couples mono-actifs, sauf si le conjoint actif avait donc droit à un abattement de revenu ou à un crédit d’impôt pour son conjoint inactif, ce qui est d’ailleurs le cas dans pratiquement tous les pays où l’impôt est

individualisé<sup>3</sup> (mais dans ce cas, le caractère incitatif de la réforme disparaîtrait). Enfin, le quotient conjugal n'empêche pas que la France ait des taux d'activité féminine relativement élevés pour les 25-55 ans. En novembre 1999, la France a choisi d'étendre le quotient conjugal au couple lié par un PACS.

La France est le seul pays à pratiquer le système du quotient familial, qui pourtant est le seul système conforme au principe de l'équité familiale horizontale. Le traitement fiscal des familles ne nécessite aucun arbitrage spécifique : le barème des familles se déduit de celui des célibataires. Une fois en place, le système fonctionne automatiquement : il n'est pas nécessaire de le rediscuter ou de l'indexer chaque année (ce n'est malheureusement pas le cas des prestations familiales) ; il est protégé des aléas de la politique budgétaire. Le degré de redistribution assuré par le système fiscal, l'équité verticale, est déterminé par le barème, qui définit la progressivité du système fiscal ; celle-ci est la même pour toutes les catégories de ménages. Ainsi, le quotient familial est-il une composante logique et nécessaire de l'impôt progressif. Le quotient familial ne fournit ni aide, ni avantage spécifique aux familles ; il garantit seulement que le poids de l'impôt est équitablement réparti entre des familles de taille différente, mais de niveau de vie équivalent. Aussi, la seule critique du système du quotient familial, socialement et intellectuellement recevable, devrait-elle porter sur ses modalités et non sur son principe.

Le système défavorise les célibataires (tableau 8), qui devraient avoir 1,35 part fiscale et non 1 (si on en laisse 2 aux couples). Mais, ceci est inévitable si on veut éviter de décourager le mariage tant que le fisc estime qu'il est incapable de distinguer les vrais célibataires (qui vivent seuls) des faux (qui cohabitent). D'ailleurs un système d'imposition séparée présente le même défaut. La demi-part supplémentaire accordée à partir du troisième enfant s'écarte elle de la neutralité et constitue un avantage fiscal, que l'on pourrait choisir de supprimer (voir plus bas). En 1999, le gouvernement Jospin a réduit de 33 % le montant du plafond de l'avantage résultant du quotient familial ; en 2000 et 2001, ce plafond a été nettement revalorisé de 14 %. Depuis, il suit l'inflation, ce qui entraîne une lente érosion relative de l'avantage ainsi accordé.

---

<sup>3</sup> Voir Henri Sterdyniak : « Contre l'individualisation des droits sociaux », *Revue de l'OFCE*, juillet 2004.

**Tableau 8 : Unités de consommation et part fiscale\*/\*\***

	Echelle d'Oxford	OCDE/OCDE mod	Quotient familial	RMI
Célibataire sans enfant	1,2	1,35	1	1,33
avec 1 enfant	1,85	2/1,80	2	2
avec 2 enfants	2,5	2,45/2,25	2,5	2,4
Couple sans enfant	2	2	2	2
avec 1 enfant	2,65	2,45	2,5	2,4
2 enfants	3,3	2,9	3	2,8
3 enfants	3,95	3,35	4	3,33
5 enfants	5,25	4,25	6	4,40

\* Ramenés à 2 pour le couple sans enfant.

\*\* En supposant que 25 % des enfants ont plus de 14 ans.

L'impôt sur le revenu français se caractérise par l'étroitesse de son assiette de prélèvements et par la complexité de ses règles de calcul, qui rend quasiment impossible un prélèvement à la source. Même si certains économistes en ont évoqué à plusieurs reprises la possibilité, aucun gouvernement n'a osé entreprendre la grande réforme qui diminuerait nettement les taux marginaux en augmentant l'assiette. Le fait est que le contenu de cette réforme ne va pas de soi. L'IRPP est très fortement concentré sur les hauts revenus (tableau 9), de sorte que toute réforme risque d'être fortement anti-redistributive.

**Tableau 9 : Répartition de l'impôt sur le revenu par déciles**

Déciles	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total
Impôt payé en 2000	0,0	0,0	0,1	1,0	2,2	3,6	5,6	8,7	14,6	64,2	100
Impôt payé en 2003 (hors PPE)	0,0	0,0	0,0	0,4	1,6	2,9	4,7	7,9	13,8	68,7	100
Impôt payé en 2003 (y compris PPE)	-0,2	-1,7	-2,4	-1,7	-0,9	2,5	4,3	7,6	14,9	75,9	100
Gain à la réforme 2007	2,2	3,1	3,6	4,2	4,1	5,0	6,9	10,8	20,1	40,0	100

Sources : Notes bleues de Bercy, PLF 2002, pour les lignes 1 à 3 ; MiSME socio-fiscal (OFCE), ligne 4.

### 3.2. La réforme de 2007

Le gouvernement Villepin a fait voter fin 2005 une nouvelle réforme de l'IR, qui, pour l'essentiel, s'appliquera aux revenus de 2006, donc en 2007. Elle comporte une simplification du barème, qui intègre désormais l'abattement de 20 %, un certain plafonnement des niches fiscales, la création d'un *bouclier fiscal* et une forte augmentation de la Prime pour l'emploi. Les réductions d'impôt annoncées représentent 5 milliards d'euros (soit 0,3 % du PIB) : 3,5

milliards pour la baisse de l'impôt sur le revenu (IR), 1 milliard pour la revalorisation de la Prime pour l'emploi et 0,4 milliard pour le *bouclier fiscal*.

La réforme a quatre objectifs liés :

– Elle correspond au programme de Jacques Chirac de baisser cet impôt de 33 % pendant son quinquennat : de 2001 à 2007, la baisse du poids de l'IR devrait ainsi atteindre 12,5 % ; 14,5 %, si on y inclut la PPE (tableau 5).

– A la suite du rapport du CAE<sup>4</sup>, le gouvernement a envisagé de simplifier fortement l'IR, de réduire le nombre de tranche, d'abaisser le taux marginal le plus élevé et d'élargir l'assiette de l'impôt en supprimant les niches fiscales. Cette réforme aurait permis de rendre le système plus incitatif au travail (en raison de la baisse des taux) et plus compétitif à l'échelle internationale (grâce à la baisse du taux affiché). Mais, la suppression des niches fiscales aurait heurté un très grand nombre d'intérêts catégoriels. Elle aurait dû être rétroactive pour être rentable. Le fait est que le gouvernement a reculé devant le tollé qu'aurait provoqué cette suppression et qu'il s'est contenté d'un plafonnement à un haut niveau, donc peu rentable financièrement. L'absence de marge de manœuvre financière ne lui a pas permis de baisser globalement le niveau des taux.

– L'objectif proclamé du gouvernement était de réduire l'imposition des classes moyennes, supposées être les perdantes du système français, puisque payant des impôts et ne bénéficiant guère des prestations d'assistance ; mais le concept de classe moyenne est ambigu. La classe moyenne au sens strict, les ménages des déciles 6 à 8, payent relativement peu d'impôt sur le revenu. Considérons un couple bi-actif avec deux enfants. Des revenus salariaux totaux de 60 000 euros par an le situent au 2/3 de la hiérarchie des revenus, les ménages étant classés en revenu par UC. Il paie un impôt de 4 200 euros par an, soit un taux d'imposition de 7 % (tableau 9). L'impôt sur le revenu touche principalement la classe supérieure, le dixième décile.

– L'autre objectif était de réduire fortement les incitations à l'exil fiscal des classes supérieures, en particulier de ceux dont le départ est susceptible de nuire à l'emploi en France : les cadres des grandes entreprises, les chefs d'entreprises, les possesseurs d'importants portefeuilles d'actions. Mais cet objectif s'est révélé coûteux. Il suppose de plus que la société accepte une plus grande inégalité de revenu. L'objectif de redistribution doit être oublié.

---

<sup>4</sup> Christian Saint-Etienne et Jacques Le Cacheux : *Croissance équitable et concurrence fiscale*, La Documentation Française, 2005.

*L'intégration de l'abattement de 20 %*

L'un des objectifs de la réforme est d'améliorer l'attractivité de la France en réduisant le taux d'imposition le plus élevé, celui qui s'applique aux salaires des cadres des entreprises multinationales, qui hésitent entre plusieurs pays d'implantation. Pour cela, le gouvernement a décidé d'intégrer dans le barème l'abattement de 20 %, qui récompensait les revenus déclarés par des tiers, donc moins susceptibles de fraude fiscale, mais qui ne bénéficiait pas à la partie des revenus d'activité supérieurs à 10 000 euros par mois. Son intégration permet de réduire de 20 % le niveau affiché des taux d'imposition. Pour en diminuer le coût, le gouvernement a décidé des mesures correctrices pour les revenus fonciers (suppression de leur abattement de 14 %) et pour les dividendes (leur abattement passera de 50 à 40 %) ; le revenu imposable des non salariés non adhérents à un Centre de Gestion Agréé sera 1,25 fois leur revenu déclaré<sup>5</sup>. Finalement, les seuls gagnants à l'intégration seront les bénéficiaires de revenus d'activité (salariés ou les non salariés adhérents à un CGA) supérieurs à 10 000 euros par mois.

Comme ces revenus sont aussi imposés à la CSG, leur taxation marginale sera en fait de 45,78 % (au lieu de 55,47 %, soit une baisse de 17,5 %). De plus, ils supportent des cotisations employeurs de 19,35 % (maladie, famille et vieillesse). En Allemagne, le taux supérieur de l'IR, naguère de 51 %, a été ramené à 42 % en 2005 et les salaires ne supportent pas de cotisations sociales au-delà d'un certain plafond. Au Royaume-Uni, le taux supérieur est de 40 % (mais s'y ajoutent 12,8 points de cotisation employeur et 1 point de cotisation salarié). Aussi, le taux d'imposition y compris cotisations, reste-t-il plus élevé en France (54,6 %) qu'au Royaume-Uni (47,7 %) et qu'en Allemagne (42 %).

*Le nouveau barème*

Le nouveau barème comporte 4 tranches imposables au lieu de 6. L'incorporation de l'abattement de 20 % dans le barème devait s'accompagner, pour être neutre, d'une baisse de 20 % des taux affichés et une hausse de 25 % des limites des tranches. Toutefois, le gouvernement a modifié les taux marginaux (tableau 3) : la tranche de 19,14 % aurait dû devenir une tranche à 15,34 % ; elle passe à 14 %, ce qui réduit l'impôt des contribuables moyens ; la tranche de 48,09 % passe à 40 % (et non à 38,47 %), ce qui réduit le gain à la réforme pour les plus riches. L'élargissement de la tranche à 14 % bénéficie aux salaires moyens inférieurs, dont le taux marginal passe de 22,6 % à 14 %. Surtout, la tranche à 30 % est nettement élargie, ce qui pénalise certains contribuables (qui passent d'un taux marginal

---

<sup>5</sup> Ce qui est justifié puisque, selon le Conseil des impôts, le taux de déclaration est de 92 % pour les salaires, de 50 % pour les revenus non salariaux.

de 22,6 % à un taux de 30 %) et en favorise d'autres (qui passent d'un taux marginal de 34,1 ou 38,47 à 30 %).

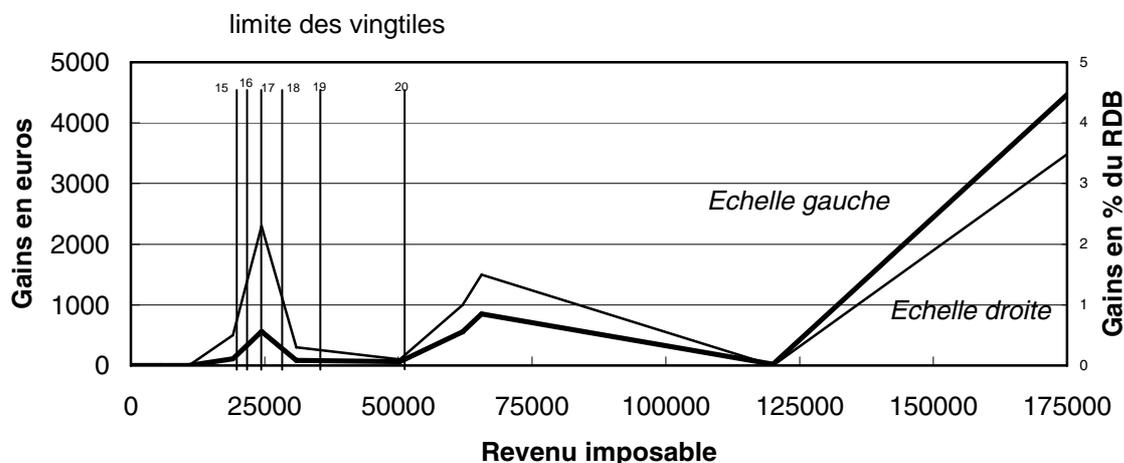
Au total, les gains sont répartis de façon aléatoire sur l'échelle des revenus (graphique 2). Les célibataires d'un revenu imposable inférieur à 10 846 euros (970 euros de salaire net par mois) ne gagnent rien ; le gain maximal (en % de l'impôt) est atteint pour un revenu imposable de 24 432 euros (2 184 euros de salaire par mois) ; le gain est très faible entre 30 914 et 50 301 euros de revenu imposable (de 2 760 euros à 4 500 euros par mois). Il augmente ensuite pour atteindre 854 euros pour un revenu imposable de 65 559 euros (5 860 euros par mois). Il rebaisse au-delà, s'annule pratiquement à 10 800 euros par mois, puis augmente fortement au-delà : il atteint, par exemple, 4 867 euros pour un revenu imposable de 180 033 euros (15 500 euros par mois). La réforme bénéficie donc à trois catégories de salariés célibataires : ceux qui ont des salaires de 2 000 à 2 400 euros, ceux qui ont des salaires de 4 500 à 7 500 euros et ceux qui ont de salaires supérieurs à 12 000 euros. Dans le cas de couples bi-actifs avec deux enfants, les gains sont importants pour ceux où le salaire moyen des deux membres du couple est de l'ordre de 3 000 à 3 600 euros par mois, puis, de nouveau, pour des salaires moyens de 4 500 à 7 500 euros ou nettement supérieurs à 12 000 euros.

**Tableau 10. L'impact de la réforme (cas du salarié célibataire)**

Taux d'imposition avant réforme	Taux d'imposition après réforme	Revenu imposable*	Impôt avant réforme Euros/taux d'imposition	Impôt après réforme Euros/taux d'imposition	Variation de l'impôt		
					En euros	En % de l'impôt	En % du revenu disponible
0	0	5 515	0	0	0	0	0
6,83*0,8 =5,46	5,5	10 846	291 / 2,4	293/2,4	+ 2	+ 0,7 %	0,0
19,14*0,8=15,34	14,0	19 093	1 556 /7,3	1 448/6,8	- 108	- 6,9 %	0,5 %
28,26*0,8=22,61	14,0	24 432	2 763 / 10,2	2 200/8,1	- 563	- 20,4 %	2,3 %
28,26*0,8=22,61	30,0	30 914	4 229 / 12,3	4 145/12,1	- 84	- 2 %	0,3 %
37,38*0,8=29,90	30,0	50 301	10026 /17,9	9 961/17,8	- 65	- 0,6 %	0,1 %
42,62*0,8=34,10	30,0	62 030	14 035/20,4	13 480/19,6	- 555	- 4 %	1,0 %
48,09*0,8=38,47	30,0	65 559	15 393/21,1	14 539/20,0	- 854	- 6,5 %	1,5 %
48,09*0,8=38,47	40,0	120 022	36 345/27,3	36 324/27,3	- 21	- 0,1 %	0,0
48,09	40,0	180 033	65 204/34,0	60 328/31,4	- 4 876	- 7,5 %	3,8 %

\* Barème de 2006 ; revenu hors abattement de 20 %, après abattement pour frais professionnel.

**Graphique 2 : Gains à la réforme fiscale (célibataire)**



La simplification du barème se paie d'une faible lisibilité des réductions d'impôt. La réforme bénéficie à certains contribuables des classes moyennes, mais à des niveaux différents selon la composition familiale : pour les couples mariés avec deux enfants, le gain est sensible pour les 16<sup>e</sup>, 17<sup>e</sup> et 18<sup>e</sup> vingtile ; il est faible pour le 19<sup>e</sup> ; très variable pour le 20<sup>e</sup>. Par contre, la réforme bénéficie fortement aux cadres les mieux payés, ceux que l'on veut retenir ou faire revenir : la hausse de revenu disponible atteint 5 % pour un cadre avec un conjoint inactif et 2 enfants qui gagne 21 000 euros par mois.

#### *Quel bilan ?<sup>6</sup>*

Le modèle de microsimulation *MiSME socio-fiscal*<sup>7</sup> permet de calculer la variation d'impôt induite par la réforme du barème pour un échantillon représentatif de la population française. Le graphique 3 représente la distribution des gains à la réforme par vingtile de revenu de quotient familial, c'est-à-dire de revenu divisé par le nombre de parts fiscales. Toutefois, le modèle n'intègre ni bouclier fiscal (dont le gain, 400 millions, profite surtout aux plus riches), ni le plafonnement des niches fiscales (qui devrait peser surtout sur les plus hauts revenus).

Les 4 premiers vingtiles, soit 20 % des foyers fiscaux imposables, ne gagnent rien à la réforme de l'IR. C'est le cas du célibataire smicard à plein temps (environ 10 600€ de revenu

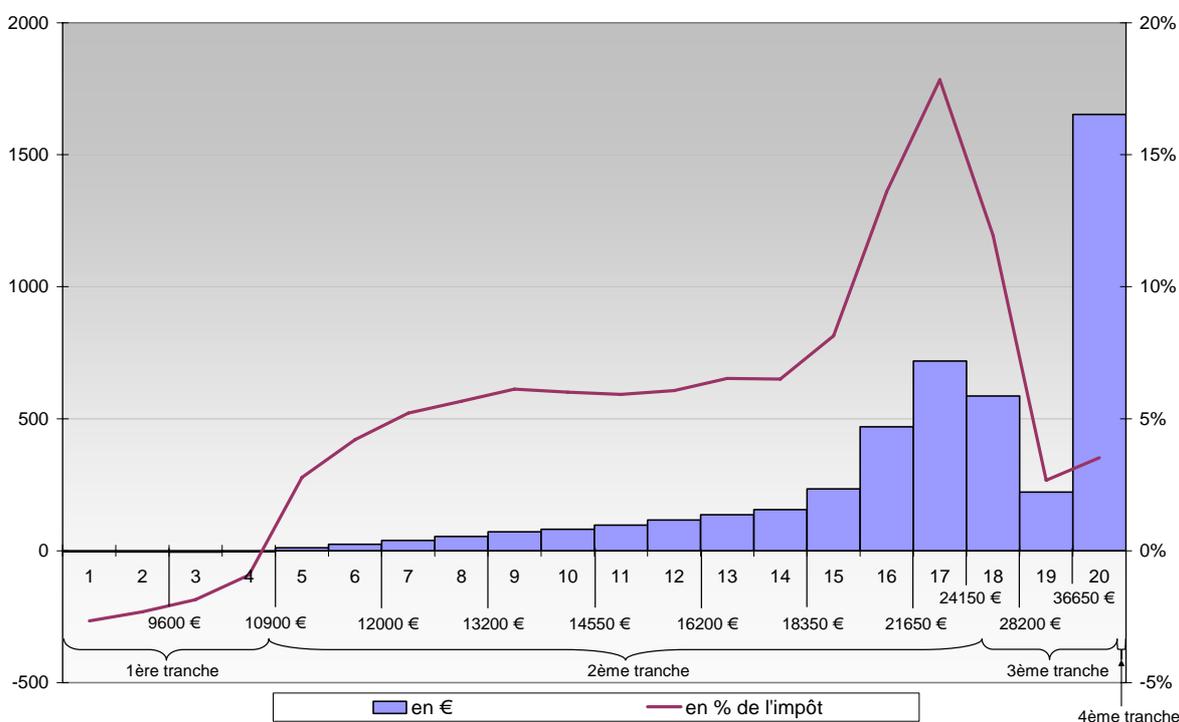
<sup>6</sup> Cette partie reprend le texte de la *Lettre de l'OFCE* : Cyrille Hagneré, Mathieu Plane et Henri Sterdyniak, « Réforme fiscale 2007 : un pas de côté... », n° 267, octobre 2005.

<sup>7</sup> Développé par l'OFCE en collaboration avec le THEMA (CNRS-UMR7536), le modèle *MiSME socio-fiscal* simule les impôts payés par les ménages et les prestations qu'ils reçoivent. Les revenus financiers sont sous-évalués. Ni les impôts locaux, ni l'ISF ne sont pris en compte.

imposable), qui se trouve au seuil du troisième décile. Il en va de même pour le couple avec 2 enfants dont chacun des membres gagne 1,5 SMIC. C'est à partir du 7<sup>e</sup> vingtile (12 000 euros de revenu imposable) que la réforme se fait réellement sentir ; dernier vingtile mis à part, le gain d'impôt est au minimum de 5 %. Les grands gagnants sont les foyers fiscaux qui font partie des vingtiles 16 à 18, avec un pic à 18 % de gain pour le 17<sup>e</sup> vingtile. Ils profitent à plein de la forte baisse des taux sur la tranche à 14 %. *A contrario*, le 19<sup>e</sup> vingtile présente des gains limités (de l'ordre de 3 %) ; c'est l'effet de l'élargissement de la tranche à 30 % vers le bas qui défavorise les contribuables qui étaient imposés marginalement à 22,6 %.

Le dernier vingtile regroupe des situations très diverses. S'y trouvent les foyers qui profitent de l'élargissement de la tranche à 30 % vers le haut, ceux qui subissent la hausse du taux de la dernière tranche et ceux qui profitent de l'intégration de l'abattement de 20 %. Celle-ci, qui ne bénéficie qu'à une faible partie des foyers imposables (de l'ordre de 0,3 %), absorbe le cinquième du coût de la réforme de l'IR. Au total, près de 70 % des 3,6 milliards de baisse d'impôt sont restitués aux 20 % des foyers de plus haut revenu imposable.

**Graphique 3. Gains moyens d'impôt sur le revenu par vingtile de revenu par quotient familial**



Champ : foyers fiscaux imposables.  
 Source : MiSME socio-fiscal (OFCE).

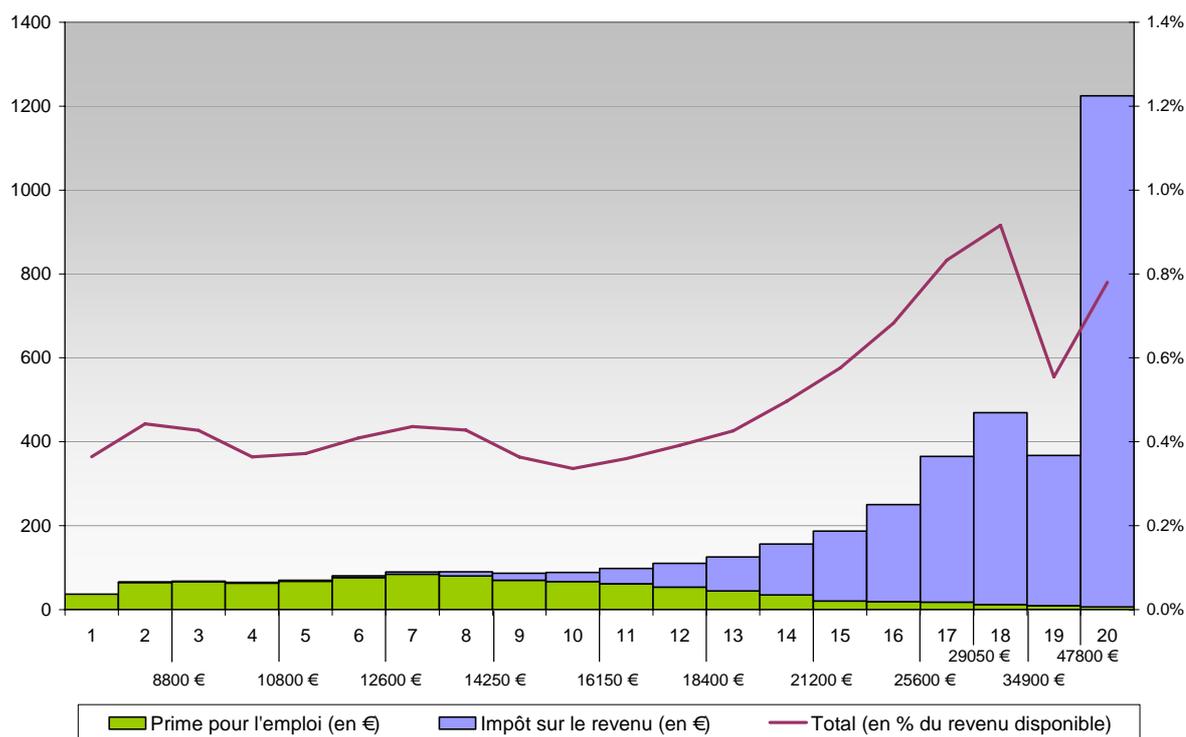
La réforme comporte aussi une hausse de la Prime pour l'emploi ; 22 euros par mois au niveau du demi-SMIC ; 29 au niveau du SMIC. Pour analyser l'impact redistributif de l'ensemble de la réforme, nous raisonnerons maintenant sur les ménages et non plus sur les foyers fiscaux<sup>8</sup>. Le graphique 4 présente la distribution des gains de PPE (version 2007) et d'IR par vingtile de niveau de vie.<sup>9</sup> Les gains de PPE sont répartis de manière assez diffuse mais profitent principalement aux cinq premiers déciles. *A contrario*, les gains d'IR sont fortement concentrés sur les deux derniers déciles. Au total, le gain relatif de revenu disponible oscille entre 0,4 % et 0,5 % pour les 75 % des ménages les plus pauvres et entre 0,6 % et 0,9 % pour les 25 % des ménages de plus hauts revenus. Les gains en pourcentage sont donc relativement modestes quel que soit le niveau de revenu ; toutefois, la hausse de revenu est 2 fois plus forte pour le dernier vingtile que pour le premier en pourcentage et 36 fois plus forte en euros. Si on classe les ménages en quatre catégories, les précaires (les 10 % les plus pauvres) ne reçoivent que 2 % du gain, puisque les minima sociaux ne sont pas revalorisés. Les classes populaires (50 % de la population) en ont 20 % ; les classes moyennes (30 % de la population) en ont 38 % ; les couches supérieures (10 % de la population) en ont 40 %, dont 31 % pour les 5 % de plus hauts revenus (ligne 4 du tableau 9). Certes, la répartition du gain est plus égalitaire que celle de l'impôt sur le revenu ; la réforme est plus équitable qu'une baisse uniforme de l'impôt en pourcentage ; elle n'en creuse pas moins les inégalités de revenu.

---

<sup>8</sup> Un ménage, soit l'ensemble des individus vivant sous un même toit, peut regrouper plusieurs foyers fiscaux : c'est le cas des couples qui sont ni mariés ni pacsés.

<sup>9</sup> Le niveau de vie est mesuré par le revenu disponible par unité de consommation. Un célibataire se voit attribuer 1 unité de consommation, un couple, 1,5. S'y ajoute 0,3 unité de consommation par enfant de moins de 15 ans et 0,5 par enfant plus âgé.

Graphique 4. Gains moyens par vingtile de niveau de vie



Source : MiSME socio-fiscal (OFCE)

### 1.3 Les dépenses fiscales

Le système français comporte un grand nombre de dépenses fiscales (surnommées parfois niches fiscales). Elles sont traditionnellement utilisées par les gouvernements pour accorder des avantages à certaines parties de la population sans que cela se traduise par une hausse des dépenses publiques et du taux de prélèvement obligatoire. Mais leur accumulation incontrôlée, souvent au profit des contribuables les plus riches, aboutit à réduire la progressivité de l'impôt et à priver le barème de toute signification. Il faudrait s'interdire d'en créer de nouvelles et mettre les plus contestables en extinction<sup>10</sup>. Ce n'est pas la voie qui a été choisie. Le gouvernement continue de créer de nouvelles niches fiscales, tout en plafonnant le jeu des anciennes à un niveau élevé, ce qui ne va guère dans le sens de la simplification et de la justice fiscale et ne fournit aucune marge de manœuvre pour réduire les taux d'imposition.

Bien sûr, ne peuvent être considérés comme niches fiscales les dispositifs qui visent à déterminer précisément le revenu et les charges du ménage, comme le quotient familial, la déduction des pensions alimentaires, les abattements pour frais professionnels.

<sup>10</sup> Le rapport du CAE : *Croissance équitable et concurrence fiscale* propose même de toutes les supprimer, du jour au lendemain.

Certains dispositifs sociaux aident certaines catégories de la population comme la demi-part supplémentaire à partir du troisième enfant ; celle pour les personnes seules ayant eu des enfants à charge ; celle pour les invalides ; l'exonération des prestations familiales et d'assistance ; l'abattement pour les personnes âgées de faible revenu ; l'abattement sur les retraites pour frais professionnels. Leur coût est estimé à 10 milliards d'euros. Leur suppression frapperait les familles, les invalides, les personnes âgées. Certains de ces dispositifs devraient sans doute être réformés dans la mesure où ils favorisent les personnes de plus hauts revenus. En même temps, ils sont souvent plafonnés. Mais l'économie ainsi réalisée devrait être utilisée à revaloriser les prestations.

Les exonérations d'impôt pour l'épargne-logement, les PEA, les PEP et les contrats d'assurance-vie ; l'abattement sur les dividendes et le seuil d'imposition sur les plus-values coûtent au total 7 milliards. S'y ajoute l'exonération de droit de succession pour l'assurance-vie. Rien ne justifie ces exonérations de produits financiers particuliers, qui constituent des subventions sans justification sociale ou économique et obligent à surtaxer les autres produits financiers.

Les réductions pour certains investissements (cinéma, bateaux, forêts, PME, FCP innovation) ont un coût fiscal de 300 millions ; celles pour les placements dans les DOM-TOM, 600 millions ; celles pour les placements immobiliers, 500 millions. Certaines officines se sont ainsi spécialisées dans le montage d'investissement de défiscalisation pour les plus riches, investissement dont l'utilité économique reste à démontrer.

La réduction d'impôt pour l'emploi d'un salarié au domicile est de 50 % des dépenses sous un plafond de 12 000 euros plus 1 500 euros par enfants à charge en 2005, soit une réduction d'impôt de 7 500 euros pour une famille avec deux enfants. Cette somme est nettement supérieure aux 3 800 euros correspondant aux réductions des cotisations sociales employeurs pour les entreprises qui emploient des travailleurs au SMIC. De plus, la moitié des ménages employeurs bénéficient déjà d'une réduction de cotisations sociales au titre de l'AGED ou de l'APA. Le dispositif fiscal coûte 1,8 milliard.

La suppression de l'ensemble des dispositifs dérogatoires rapporterait environ 22 milliards d'euros et permettrait donc une augmentation de 37 % du produit de l'IR ou une baisse de 28 % des taux du barème. Mais elle frapperait certains secteurs économiques (logement, PME), les familles, les personnes âgées et l'emploi à domicile pour lequel il faudrait prendre des mesures compensatoires. Le risque est grand de faire beaucoup de mécontents légitimes.

La réforme de 2006 n'avait supprimée aucune niche fiscale. Elle s'était bornée à introduire un plafond sur le montant maximal du cumul de certaines réductions d'impôt : emplois à domicile, frais de garde, investissements de défiscalisation (encore que les investissements dans les DOM-TOM ont été préservés). Le plafond avait été fixé à un niveau élevé : 8 000 euros par foyer fiscal, majoré de 1000 euros par enfant à charge, soit 10 000 euros pour une famille avec deux enfants, pour ne pas mettre en cause les réductions d'impôt pour emploi à domicile. De plus, le gain des investissements immobiliers devait être mesuré en utilisant le taux moyen d'imposition du contribuable (et non le taux marginal, comme il eut été logique). Le plafond n'avait pas d'effet rétroactif. Aussi ne devait-il rapporter que 60 millions d'euros en 2007. Le dispositif a été censuré par le Conseil constitutionnel, le 30 décembre 2005. Celui-ci a estimé que le plafonnement était trop compliqué à appréhender pour le contribuable, en particulier la mesure du gain en utilisant le taux moyen d'imposition.

Plusieurs des dispositifs, parmi les plus contestables, ont été créés ou renforcés en 2004-2005, malgré les déclarations annonçant la lutte contre les niches fiscales. On peut citer l'exonération des indemnités d'expatriation des cadres venant travailler en France, puis d'une partie de leurs revenus d'origine étrangère ; la possibilité pour les entreprises de verser un bonus de fin d'année de 1 000 euros, exonéré de cotisations sociales et d'impôt sur le revenu (la moitié de la somme versée serait en fait payée par les exonérations fiscales alors que seuls les salariés bien payés des grandes entreprises en bénéficieraient) ; la possibilité de distribuer gratuitement des actions aux salariés ; la baisse de la taxation des plus-values selon la durée de détention.

Le dossier des niches fiscales devra donc être repris en 2006. La stratégie la plus conforme aux principes redistributifs serait le plafonnement de chaque mesure, puis leur suppression progressive de tous les dispositifs dérogatoires. Ceci permettrait de repenser certains dispositifs sociaux, de redéfinir les priorités en matière de fiscalité des revenus du capital, tandis que les gains que fournirait la suppression pourraient être utilisés pour réduire les taux d'imposition.

#### **1.4 Subsidiarité et concurrence fiscale**

Selon le principe de subsidiarité, chaque pays doit conserver la maîtrise de son niveau de dépenses publiques et de son degré de redistribution. Ceci nécessite qu'il conserve la maîtrise de ses recettes fiscales. Or l'impôt sur le revenu est un des impôts qui est le moins susceptible de concurrence fiscale directe, une fois admis le principe de résidence, selon lequel chaque

pays taxe la totalité des revenus de ses résidents, dans la mesure où la mobilité des personnes est plus faible que celle des capitaux, des entreprises et des biens. Un individu peut choisir de s'expatrier pour des motifs fiscaux, mais il doit alors changer effectivement de résidence et il doit être ensuite soumis aux mêmes impôts que les résidents du pays d'accueil.

Toutefois, la concurrence fiscale joue aussi, et de plus en plus, pour les personnes aux revenus les plus élevés, les *super-stars*, les cadres supérieurs des grandes entreprises multinationales ou les personnes à fort patrimoine, qui peuvent s'expatrier pour des motifs fiscaux. Certains pays leur accordent des privilèges spécifiques, qui induisent une concurrence fiscale déloyale. Les pays membres de l'UE devraient réaffirmer le droit de chaque pays à taxer ses résidents. Celui-ci suppose que les dispositifs dérogatoires à l'égalité devant l'impôt entre les résidents permanents, les résidents temporaires (ou de fraîche date) et les non résidents soient interdits.

Le Royaume-Uni et l'Irlande ne taxent pas les revenus de source étrangère des personnes physiques étrangères non transférées dans le pays, pendant les quinze premières années suivant l'installation (*remittance basis system*). Ceci permet à un étranger de s'installer au Royaume-Uni en étant exonéré d'impôt sur ses revenus issus de son pays d'origine et transférés dans un pays tiers. Ce système permet d'attirer des individus avec un fort patrimoine financier. Le Danemark et la Finlande offrent aux cadres étrangers résidents un régime fiscal dérogatoire, comportant un taux d'imposition nettement allégé par rapport à celui des résidents nationaux. La généralisation de telles pratiques de concurrence fiscale déloyale permettrait à cette catégorie de la population d'être exonérée de la charge des dépenses publiques, en changeant de pays de résidence, alors qu'elle jouit de revenus élevés et a bénéficié généralement de la gratuité des dépenses d'éducation dans son pays d'origine. La seule mesure acceptable est la déduction fiscale des frais spécifiques induits par l'expatriation.

La France est entrée dans cette voie dangereuse : depuis 2003, les suppléments de salaires versés aux cadres impatriés (c'est-à-dire aux cadres résidents en France pour des motifs professionnels) sont exonérés de l'impôt sur le revenu. Cette mesure a pour but de favoriser l'installation en France des sièges sociaux et des centres de recherche de grandes entreprises. Elle a été renforcée en 2005 : les personnes concernées auront droit à une exonération de leur revenus correspondant à leurs activités exercées à l'étranger (dans la limite de 20 % de leur revenu imposable).

Le tableau 11 compare les taux d'imposition moyens dans différents pays européens d'une famille de deux salariés, ayant deux enfants. Le premier chiffre rapporte le seul impôt sur le revenu au revenu disponible : c'est un indicateur du poids ressenti de l'IRPP ; le second rapporte le total des prélèvements nets des prestations familiales au coût salarial total ; c'est un indicateur plus économique qui ne dépend pas du partage du prélèvement entre cotisations sociales, prestations sociales et impôt. Le premier indicateur apparaît plus dispersé que le second. Pour un couple au niveau du salaire moyen, le premier s'étage de 7,9 % en Espagne à 32,5 % en Suède, alors que le second va de 25,2 % au Royaume-Uni à 46,4 % en Belgique. On peut distinguer les pays à faible impôt sur le revenu (Espagne, France, Italie, Royaume-Uni) et les pays à impôt sur le revenu important (Danemark, Suède, Belgique). En ce qui concerne le poids global des prélèvements, la France et le Royaume-Uni taxent relativement peu les bas salaires. Les hauts revenus sont peu taxés en Espagne et au Royaume-Uni. Au contraire, ils sont fortement taxés en Belgique, au Danemark et en Suède. Globalement, le Royaume-Uni se distingue par un faible poids des prélèvements, mais les retraites publiques y sont faibles. Au contraire, les prélèvements sont élevés en Belgique, Suède, Italie, Danemark, France. Les prélèvements sont particulièrement progressifs en France et en Belgique ; ils le sont relativement peu en Espagne et en Italie.

Une tendance commune vers l'atténuation de la progressivité de l'impôt se dessine au sein des pays européens. En France, le taux marginal supérieur est passé de 56 % en 1988 à 48 % en 2004 ; en Espagne et en Allemagne, il a baissé de 11 points. L'Italie envisage la mise en place d'un barème à deux tranches avec un taux supérieur à 33 %. Cette évolution suit l'abaissement massif des taux supérieurs de l'impôt sur le revenu effectué depuis le début des années 1980 aux Etats-Unis. L'évolution fut similaire au Royaume-Uni de 1979 à 1988, avec une baisse du taux marginal supérieur de 98 % à 40 %, non remise en cause par les Travailleurs. Actuellement, les plus riches paient un taux marginal de l'ordre de 50 %, sauf en Espagne 45 % et au Royaume-Uni, 40 % (tableau 12).

**Tableau 11 : Taux moyen d'imposition en 2001, couple marié, deux enfants, deux revenus salariaux, la femme travaille et gagne 70 % du salaire du mari**

Niveau du salaire/SMO	0,7		1		2		3		5	
	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b
Allemagne*	0	33,2	9,5	40,2	27,1	48,0	34,6	48,7	40,3	48,6
Autriche*	1,6	25,1	13,8	35,7	27,7	43,8	35,6	45,4	41,4	46,9
Belgique*	20,8	39,9	28,2	46,4	39,1	56,4	49,9	62,2	48,9	66,0
Danemark**	28,5	33,1	32,5	37,2	43,9	48,0	49,1	52,9	53,0	56,8
Espagne*	3,3	30,6	7,9	33,9	16,9	40,3	21,0	40,2	29,2	40,7
France*	6,6	23,5	11,2	40,0	16,9	47,9	21,5	51,0	27,5	54,9
Italie*	13,4	38,0	16,9	42,8	25,8	49,8	30,3	53,0	34,5	56,0
Pays-Bas**	12,4	27,1	15,5	32,0	30,1	41,1	37,9	43,6	43,6	46,7
Royaume-Uni**	12,8	19,0	16,1	25,2	21,5	32,2	26,8	36,1	32,2	40,3
Suède**	26,2	42,8	29,0	46,1	37,0	53,1	41,4	57,4	48,4	63,4

a) IR/salaire net ; b) (IR+cotisations sociales–prestations familiales)/ salaire super brut. Dans le cas français, la CSG/CRDS figure dans l'impôt sur le revenu.

\* Donne droit à une retraite proportionnelle.

\*\* Donne droit à une retraite forfaitaire.

Source : Calculs de l'auteur d'après OCDE, Les impôts sur les salaires, 2000-2001, 2002.

**Tableau 12 : Taux maximum d'imposition des revenus (en %) en 2004**

Allemagne	50,65
Autriche	50
Belgique	57
Danemark	59
Espagne	45
Finlande	52,13
France	53,24
Italie	46,1
Pays-Bas	52
Royaume-Uni	40
Suède	56,3
Japon	50
Etats-Unis	41,55

A l'avenir, dans un monde de plus en plus globalisé, la tension entre les objectifs d'incitation et de redistribution risque de grandir. Les couches supérieures, les grandes gagnantes de la mondialisation, auront plus de facilité pour choisir leur lieu de travail et de taxation. Elles risquent de refuser de contribuer à l'aide aux couches sociales frappées par ce

processus. Les Etats risquent d'être contraints de baisser fortement les taux marginaux supérieurs, voire d'offrir aux plus riches des possibilités d'évasion fiscale (comme les *stock-options*) alors même que se creuserait l'écart entre leurs revenus et ceux de la masse de la population. Aussi, peut-on penser qu'il fait partie du projet européen de s'opposer à cette évolution, que les pays européens devraient se coordonner et décider d'un taux d'imposition minimale pour les revenus les plus importants, même si ce projet pose de délicates questions techniques (faut-il un minimum au taux moyen ou au taux marginal ? Comment faire le partage entre impôts et cotisations ? Comment définir le revenu – avec ou sans revenus financiers et plus-value ?)

#### **4. La taxation des revenus financiers**

La fiscalité des revenus financiers en France avait été progressivement allégée jusqu'en 1992 du fait de l'addition disparate de mesures visant à favoriser successivement telle ou telle forme de placements. En 1989, l'instauration de la libre circulation des capitaux avait amené les pouvoirs publics à permettre aux institutions financières d'offrir un produit totalement exonéré d'impôt : les SICAV de capitalisation. Depuis, un net retour de balancier est intervenu : les SICAV de capitalisation sont de nouveau imposées ; l'abattement a été réservé aux seules actions ; les privilèges de l'assurance-vie ont été partiellement remis en cause. Les craintes de fuite des capitaux n'étaient guère fondées. Mais le principal instrument de l'alourdissement de la fiscalité sur les revenus financiers dans les années 1990 a été la montée en puissance de la CSG et de la CRDS : création de la CSG en 1991 et de la CRDS en 1996, augmentation du taux de CSG en 1993, 1997 et 1998, élargissement du champ d'application de la CSG sur les revenus d'épargne en 1997. En 1998, les prélèvements sur les revenus de valeur mobilière non soumis à prélèvement libératoire (1 % en faveur de la CNAVTS et 1 % en faveur de la CNAF) ont été fusionnés et leur assiette a été élargie à celle de la CSG. En 2004, la CSG a été augmentée à 8,2 % (dans le cadre de la réforme de l'assurance-maladie) et une contribution additionnelle de 0,3 % ajoutée. Les revenus financiers sont aujourd'hui soumis à 11 % de prélèvements sociaux.

Le Régime général de la taxation des revenus d'intérêt est maintenant le prélèvement libératoire de 26 %, soit 15 points au titre de l'impôt sur le revenu, 8,7 points au titre de la CSG-CRDS et 2,3 points au titre du prélèvement social II correspond à un taux d'imposition de 43,3 % sur le revenu réel (pour un taux d'intérêt de 5 % et un taux d'inflation de 2 %), alors que le taux d'imposition marginal (y compris cotisations maladie et famille, mais hors

cotisations retraite et chômage) est de 46 % pour un salarié atteignant celle de 30 %, de 53 % pour un salarié atteignant la tranche de 40 %. Le taux de taxation est important, mais n'est pas abusif relativement à celui pesant sur les salaires.

Les pays ne taxant pas les revenus des non-résidents, le Marché unique aurait pu permettre au capital financier des ménages d'échapper à toute taxation en étant placé à l'étranger. Certes, le contribuable était censé déclarer ses revenus à l'administration fiscale de son pays de résidence, mais celle-ci n'avait guère de moyen de vérifier cette déclaration. La non taxation des revenus financiers des non résidents était donc bien un cas type de concurrence déloyale. Après de longues négociations entre les pays européens et avec les pays proches (Suisse, Monaco, etc.), l'accord du 21 janvier 2003 a abouti à une directive, qui est entrée en vigueur en 1<sup>er</sup> juillet 2005. Elle prévoit la généralisation de l'obligation de déclaration en Europe ; toutefois, l'Autriche, la Belgique, le Luxembourg s'y sont refusés, préférant un système de retenue à la source (15 % en 2005, 20 % en 2007 et 35 % en 2010 ; 75 % de cette somme étant reversé au pays de résidence du bénéficiaire). Monaco, Andorre, le Liechtenstein, la Suisse, Saint-Marin, les territoires associés des Etats membres ont accepté de pratiquer une retenue à la source équivalente. Cet accord est un compromis, qui a toutefois le mérite de garantir à chaque pays le droit de taxer à sa guise ses résidents et d'éviter toute concurrence fiscale. Il incite les pays à prendre des mesures contre les paradis fiscaux, notamment les plus proches. C'est un modèle pour la coordination fiscale en Europe.

Certains régimes dérogatoires ont été supprimés. Les nombreux régimes restant répondent essentiellement à deux objectifs : favoriser l'épargne populaire et orienter l'épargne vers les fonds propres des entreprises. Autant le premier est légitime, autant le second est contraire aux principes de l'équité puisque ce sont les plus riches qui en bénéficient. Outre l'épargne dite populaire (livret A et assimilé, PEL), sept grandes catégories d'épargne mobilière bénéficient de régimes dérogatoires : la participation des salariés au sens large (intéressement, participation, Plans d'épargne entreprise, *stocks-options*) ; l'épargne investie en actions (PEA,) ; l'épargne à risque (FCPR, FCPI, BSCPE, sociétés de capital risque) ; l'épargne finançant les PME et la création d'entreprise ; l'épargne investie dans certaines zones ou certains secteurs (investissement dans les DOM-TOM, achat de parts de navires, financement du cinéma) ; l'assurance-vie et l'épargne retraite. La réduction d'impôt sur les primes versées dans les contrats d'assurance-vie (25 % des primes dans la limite de 4 000 francs majorée de 1 000 francs par enfant à charge) a été supprimée en 1996. La loi de finances pour 1998, a supprimé partiellement l'exonération des produits de l'assurance-vie. Dorénavant, au-delà de

8 ans de détention, les produits sont imposés à 7,5 %. L'épargnant bénéficie cependant d'un abattement annuel de 4 600 euros. De plus, l'assurance-vie continue à permettre l'exonération des droits de succession.

L'avoir fiscal a été supprimé à partir de 2005 : les dividendes seront imposés à l'impôt sur le revenu, mais avec un abattement de 40 % (plus un abattement forfaitaire de 1 220 euros en 2005). Ceci augmente nettement la taxation des actions détenues dans un PEA et très légèrement celle des autres (tableau 13). Le taux d'imposition global des actions, de l'ordre de 43 %, semble nettement supérieur à celui des placements à revenus fixes (26 %). Toutefois, avec un taux d'inflation de 2 %, le taux d'imposition pour le contribuable, taxé au taux marginal de 40 % à l'IR, est de 45 % sur le revenu réel des actions, de 43,3 % sur celui des obligations.

**Tableau 13 : Taux d'imposition des dividendes<sup>1</sup>**

	Ancien système			Nouveau système		
	TM=37,38	TM=48,09	PEA	TM=30	TM=40	PEA
Dividendes	45,5	55,6	10	51,6	55	41,5
Dividendes sous abattement	8,1	7,6	–	39,8	39,2	–
Plus-values non taxées <sup>2</sup>	34,3	34,3	–	34,3	34,3	–
Plus-values taxées <sup>2</sup>	51,4	51,4	40,9	52,0	52,0	41,5
Portefeuille de 150 000 euros <sup>3</sup>	38,9	41	31,9	42,5	43,2	41,5

1. IS, prélèvements sociaux et IR.

2. En supposant que les plus-values sont égales aux profits non distribués.

3. On suppose que la rentabilité est de 10 % ; 20 % des profits sont distribués sous forme de dividendes ; les plus-values correspondent aux profits non distribués ; le tiers des plus-values est taxés.

La réforme repose la question du statut de l'impôt sur les sociétés. Selon le point de vue traditionnel de la fiscalité française, c'est un acompte de l'impôt sur le revenu des actionnaires. Il était donc logique que l'État le restitue aux actionnaires, de sorte que ceux-ci payent finalement leur taux marginal d'imposition sur leurs dividendes. Au niveau international, ceci pose problème. Soit une entreprise du pays A (au taux de l'IS de 40 %) qui a des actionnaires dans le pays B (où ce taux est de 20 %). Cette logique voudrait que le pays A rembourse l'avoir fiscal aux actionnaires du pays B, qui seraient taxés dans leur pays, mais les rentrées fiscales du pays A seront réduites, ce qui est injustifié si le taux plus élevé dans le pays A correspond à de meilleures infrastructures ; les entreprises à actionnariat étranger seraient privilégiées par rapport aux entreprises à actionnariat national. Les entreprises

seraient incitées à être la filiale d'entreprises installées dans des paradis fiscaux. Adoptons donc le point de vue inverse. L'IS est un impôt sur les sociétés en elles-mêmes, la contrepartie des infrastructures (physiques ou institutionnelles) mises à leur disposition. Aussi, ne doit-il pas être remboursé aux actionnaires. Le principe d'imposition par le pays source des profits doit être réaffirmé. Mais, comment justifier alors un traitement fiscal privilégié pour les dividendes ? Pourquoi l'impôt sur les sociétés ne frappe-t-il pas aussi le capital emprunté ? Il faudrait diminuer la taxation des profits, en augmentant celle de l'EBE.

La taxation des plus-values réalisées, au taux de 27 % en 2005, est peu productive, avec un seuil de déclenchement élevé (15 000 euros de vente dans l'année) et de nombreuses possibilités d'évasion (départ à l'étranger, transferts par don ou héritage). Cette faible taxation justifie la taxation relativement élevée des sociétés, des dividendes et des plus-values réalisées. Il faudrait taxer les plus-values latentes, ce qui permettrait d'uniformiser les taux de taxation, ou, comme au Pays-Bas, taxer le patrimoine actions sur la base d'un taux de rentabilité de référence (6 % par exemple).

En décembre 2005, le gouvernement a, au contraire, annoncé que la taxation des plus-values serait réduite en fonction de la durée de détention et annulée au bout de huit années. L'objectif de cette mesure est double, d'autre part, favoriser l'actionnariat stable, d'autre part réduire la tentation de l'exil fiscal pour les fondateurs d'une entreprise ou leurs héritiers. Reste que cette mesure est totalement contraire au principe de contributivité. Les actionnaires, et en particulier, les familles riches, propriétaires d'une entreprise familiale, seront totalement exonérées d'impôt sur le revenu et de CSG sur les profits non distribués de leur entreprise, ainsi que sur les plus-values. Ils ne paieront que l'impôt sur les sociétés. Cette mesure rend peu souhaitable une nouvelle baisse du taux de l'IS.

Réfléchissons sur les principes généraux de taxation des revenus du capital. La norme est la double taxation. Une personne, gagne 1 000 l'année N ; soumise à un taux de taxation de 30 %, elle dispose de 700 euros ; elle épargne 100, qu'elle place à un taux d'intérêt de 5 %. Dix années après, elle obtient 163, réduit à 144 après taxation à 30 %. La rentabilité de son placement est de 3,7 %. Il existe deux régimes de faveur possibles. Soit, l'exonération des revenus des placements, qui aboutit à une rentabilité de 5 %. Soit, la détaxation à l'entrée, qui autorise à déduire l'épargne du revenu imposable. A consommation donnée, l'épargne est de 142,86, qui devient 232,3 au bout de 10 ans, soit 163 après impôt au taux de 30 % ; la rentabilité est là aussi de 5 %. Les deux formes d'exonération sont équivalentes. Un régime

exceptionnel serait la double exonération, à l'entrée comme à la sortie ; la rentabilité du placement est alors de 8,8 %.

L'exonération à la sortie s'applique aux livrets A ou aux PEA. L'exonération à l'entrée s'applique au PERP, qui n'a qu'un avantage limité puisque les fonds investis ne sont exonérés que de l'IR tandis que les pensions versées seront imposables à l'IR et à la CSG. La double exonération s'applique pour le PERCO : les sommes versées par l'employeur ne sont soumises qu'à la CSG (et pas à l'impôt sur le revenu) ; elles bénéficient d'une exonération totale de cotisations sociales pour les 2 300 premiers euros et d'un taux réduit à 8,2 % pour les 2 300 suivants. En cas de sortie en capital, l'exonération sera totale. Les grandes entreprises pourront utiliser ce dispositif pour mettre sur pied des régimes de pension extrêmement rentables, du fait de l'évasion fiscale et sociale, ce qui pourrait inciter leurs salariés à demander à s'extraire des dispositifs communs. La logique voudrait que l'exonération à l'entrée soit la règle pour l'épargne retraite, l'exonération à la sortie pour les formes d'épargne que l'on veut favoriser. La double exonération devrait être évitée.

L'immobilier de rapport fonctionne en double taxation. Certains dispositifs comme l'amortissement de Robien le font passer en taxation à la sortie. Les revenus immobiliers implicites des propriétaires de leur logement ne sont taxés ni au prélèvement social, ni à l'impôt sur le revenu. Mais, ils ne bénéficient pas d'avantages à l'entrée. Le total de la taxe foncière et des droits de mutations à titre onéreux équivaut à une taxation du revenu foncier à un taux de l'ordre de 12 %. L'équité voudrait que ces revenus payent au moins le prélèvement social de 11 % mais aucun gouvernement n'a jusqu'à présent eu le courage de les imposer. De 1995 à 2005, le prix des logements a augmenté de 70 % en termes réels. Les propriétaires de leur résidence principale ne sont pas soumis à la taxation des plus-values ; les autres propriétaires sont soumis à une taxation aberrante : le taux de prélèvement est de 27 % sur une plus-value calculée d'abord en termes nominaux, puis réduite de 10 % par année de détention entre la 5<sup>e</sup> et la 15<sup>e</sup>. Une personne qui aurait acheté un logement en 1995 pour le revendre en 2005 se voit attribuer une plus-value de 41 % (au lieu de 70 %) et paie donc une taxe au taux effectif de 16 %.

Malgré quelques correctifs récents, la taxation du capital a longtemps été trop soucieuse de favoriser certains produits financiers ou certains types de placement plutôt que d'assurer la justice fiscale. L'extension des prélèvements sociaux va dans le bon sens ; la création du Perco est par contre dangereuse. Dans la période récente, le souci de favoriser les

propriétaires de leurs entreprises a induit la création de nouvelles mesures dérogatoires qui ne vont pas dans le sens d'une fiscalité neutre et à large assiette.

## **5. La taxation du capital des ménages**

Les taxes sur les patrimoines et les successions sont relativement fortes en France : 0,6 % du PIB, ce qui la met en 3<sup>e</sup> position dans l'OCDE derrière la Suisse (1,45 %) et le Luxembourg (0,85 %), mais nettement devant les États-Unis (0,25 %), le Royaume-Uni (0,2 %), l'Allemagne (0,15 %), l'Italie (0,05 %). En Europe, ne maintiennent un impôt sur le patrimoine que le Luxembourg (au taux de 0,5 %, mais sa suppression devrait intervenir en 2006), la Suède (au taux de 1,5 %), la France (taux maximum : 1,8 %), l'Espagne (taux maximum : 2,5 %), la Finlande (taux de 0,9 %), les Pays-Bas (1,2 % sur le patrimoine financier mais les revenus ne sont pas taxés). En 2001, l'Italie a supprimé tout impôt sur les successions.

**Tableau 14 : L'imposition de la fortune des ménages**

En % du PIB en 2004

	Impôt sur la fortune	Droits de succession
Allemagne	0,01	0,16
Autriche	0	0,07
Belgique	0	0,48
Danemark	0	0,20
Espagne	0,15	0,22
Finlande	0,07	0,29
France	0,15	0,47
Grèce	0,07	0,14
Irlande	0	0,16
Italie	0	0,03
Luxembourg	0,64	0,19
Pays-Bas	0,01	0,32
Portugal	0	0,08
Suède	0,20	0,10
Royaume-Uni	0	0,22
Suisse	1,02	0,22
Japon	0	0,29
Etats-Unis	0	0,26

Source : OCDE, Statistiques des recettes publiques, 2005.

Faut-il s'aligner ? Non, bien sûr. Il est légitime de taxer les successions, source d'enrichissement injuste, qui ne récompense aucun effort productif de la part du bénéficiaire. Il est légitime que l'évaluation des capacités contributives tienne compte de la fortune, en plus du revenu. Toutefois, compte tenu des évolutions de la fiscalité chez nos partenaires, la tentation de l'exil fiscal est grande pour les personnes fortunées. Il faut cependant distinguer deux cas : s'il s'agit d'une fortune en titres, l'exil ne coûte à la France qu'un manque à gagner fiscal et n'a guère de conséquences économiques ; s'il s'agit d'une fortune en biens professionnels, elle peut signifier la fermeture de l'entreprise et la perte de capitaux productifs. Aussi, la France a choisi d'exonérer les biens professionnels de l'ISF et d'une partie des droits de successions si les héritiers continuent à gérer l'entreprise. Certes, cette mesure peut être considérée comme contraire à l'équité, mais c'est un moindre mal et il n'est pas mauvais de favoriser parfois le capital productif.

Le barème de l'impôt sur les successions n'a pas été indexé sur les prix depuis 1984, L'abattement de 46 000 euros pour les successions en ligne directe n'a pas été revalorisé de 1990 à 2000, ce qui aboutissait à un alourdissement progressif. Celui-ci a été compensé par 3 mesures : depuis 1988, les donations réalisées avant l'âge de 65 ans bénéficient d'une réduction de moitié des droits ; l'abattement se renouvelle tous les 10 ans (6 ans depuis 2006) en cas de donation ; depuis 2001, les successions d'entreprises bénéficient d'une réduction de 50 % des droits si le bénéficiaire s'engage à la diriger pendant au moins six ans. En 2000, l'abattement du conjoint survivant est passé de 46 000 euros à 76 000. En 2004, le gouvernement a décidé une hausse des montants d'exonération : une exonération de 50 000 euros par défunt s'ajoute à une exonération de 76 000 euros pour le conjoint, de 50 000 par enfant (au lieu de 40 000). L'impôt sur les successions est relativement lourd. Il serait sans doute nécessaire de l'alléger en réduisant certains taux. La France privilégie les successions au conjoint et aux enfants et taxe à 60 % la succession à un non apparenté, ce qui est injuste puisque dans ce cas le bénéficiaire a été explicitement désigné par un testament. En contrepartie, devraient être supprimés les privilèges injustifiés : l'exonération de l'assurance-vie et la purge de la taxe sur les plus-values lors des mutations à titre gratuit.

L'impôt sur les grandes fortunes, introduit par la gauche au début des années 1980, taxait les gros patrimoines. Il a été supprimé entre 1986 et 1988. Réinstauré sous le nom d'Impôt de solidarité sur la fortune (ISF) après le changement de majorité, il n'a plus été remis en cause. En 1995, le gouvernement Juppé l'a augmenté en limitant les possibilités de plafonnement (plafonnement du plafonnement). De 1997 à 2003, le barème de l'ISF n'a pas été indexé sur

les prix, ce qui induit une augmentation réelle de l'impôt. En 1999, les taux ont été accrus et une sixième tranche supérieure au taux de 1,8 % a été introduite. Du fait de ces augmentations, le rendement de l'ISF, qui équivalait à 0,09 % du PIB en 1990, atteint 0,16 % du PIB en 2002. Toutefois, une réduction de 20 % de la valeur de la résidence principale a été introduite.

Les biens professionnels sont exonérés de l'ISF, ce qui constitue une incitation pour les chefs d'entreprises à maintenir leur capital dans leur entreprise. Depuis 2003, les pactes d'actionnaires permettent à la famille du dirigeant d'entreprise de bénéficier d'un abattement de 50 % de la valeur de leurs titres. A partir de 2006, l'abattement est porté à 75 % ; il est étendu aux dirigeants d'entreprises, anciens dirigeants et aux salariés, qui s'engagent à conserver leurs actions pendant au moins six ans. Face aux menaces d'exil fiscal, le gouvernement a choisi de baisser massivement les prélèvements sur les chefs d'entreprises et leurs familles.

#### *Le bouclier fiscal*

En 2005, l'intense campagne contre l'ISF a abouti à la création d'un *bouclier fiscal* : le total des impôts d'un contribuable (IR, ISF, impôts locaux) ne pourra être supérieur à 60 % de ses revenus. Cette mesure s'ajoute au plafonnement spécifique de l'ISF : le total de l'IR, de la CSG, des prélèvements sociaux et de l'ISF ne pouvait déjà dépasser 85 % du revenu<sup>11</sup>. Qui trouverait normal que le fisc prélève plus de 60 % des revenus d'un ménage ? La mesure semble de justice. Elle a d'ailleurs été acceptée par le Conseil constitutionnel en décembre 2005.

Remarquons d'abord qu'elle est arbitraire : la CSG n'en fait pas partie alors qu'il s'agit bien d'un prélèvement sans contrepartie directe. Par contre, la taxe d'habitation y est incluse, alors que les plus pauvres en sont exonérés et qu'un plafond existe déjà pour les personnes de faible revenu. De même, la taxe foncière y est incluse. Celle-ci frappe les propriétaires de leur appartement, qui économisent déjà un loyer et ne sont pas soumis à l'impôt sur le revenu sur le revenu correspondant à ce loyer imputé. La taxe foncière représente généralement entre 5 et 10 % du loyer. Est-ce une charge excessive ?

Le *bouclier* bénéficiera essentiellement à deux catégories de personnes. D'abord des ménages qui possèdent leur logement principal et ont peu de revenu déclaré. Considérons un

---

<sup>11</sup> Ce plafonnement est plafonné. La réduction d'impôt ne peut être supérieure à 50 % de la cotisation d'ISF initialement due ou à 11 357 euros.

retraité, dont la pension n'est que de 20 000 euros par an. Il possède et occupe un logement évalué à 1,5 million (soit une valeur locative de 75 000 euros). Il paye une taxe d'habitation de 5 000 euros, une taxe foncière de 5 000 euros, un ISF de 2 600 euros (compte tenu d'un abattement de 20 % sur la valeur de sa résidence principale). Son impôt sur le revenu est de 3 000 euros ; le total de ses impôts directs est de 78 % de ses revenus. En fait, il bénéficie aussi du loyer imputé de son appartement. On peut donc estimer son revenu, loyer imputé compris, à 95 000 euros et son taux d'imposition sur son revenu ainsi mesuré à 16,4 %. Il n'y a guère de raison de lui faire un rabais si on compare sa situation à celle d'un actif de revenu comparable. Le *bouclier fiscal* lui restituera 3 600 euros, soit plus que le montant de l'ISF. Deux arguments sont souvent avancés : cette personne serait la victime de la hausse des prix de l'immobilier, qui aurait, par exemple, doublé le prix de son logement. Drôle de victime, qui aurait gagné « en dormant », 750 000 euros. Est-il choquant qu'il restitue, par l'ISF, 0,3 % par an de son gain à la collectivité ? Même si ce gain n'a pas été réalisé, il a permis à son bénéficiaire de dépenser davantage, puisqu'il n'avait plus besoin d'épargner pour laisser un héritage ou se constituer une retraite. Le deuxième est que, bien que riche, il ne peut trouver la liquidité nécessaire pour payer ses impôts. Mais, il peut toujours hypothéquer son bien ; ses héritiers peuvent l'aider, compte tenu du patrimoine important dont ils hériteront... Enfin, ce cas est rarissime : il est peu probable qu'une personne investisse tous ses avoirs dans son appartement sans garder de quoi vivre (et payer ses impôts).

En fait, la mesure profite essentiellement à des personnes qui possèdent un important portefeuille de titres, sans déclarer beaucoup de revenu, puisque les plus-values non réalisées ne figurent pas dans le revenu imposable.

Considérons deux cas polaires. Monsieur Dupont possède un portefeuille de 30 millions d'euros. Ceux-ci lui rapportent 6 % de dividendes. Soit un revenu de 1,8 million d'euros. Il va donc payer 0,196 million de prélèvements sociaux, 0,395 million d'IR et 0,47 million d'ISF, soit un total de 1,06 million d'euro, 59 % de son revenu. Malgré la taille de son portefeuille, il ne bénéficie ni du plafonnement de l'ISF, ni du bouclier fiscal.

Monsieur Durand a un portefeuille de même montant, qui lui rapporte aussi 6 %, mais sous forme de dividendes pour 1 % ; sous forme de plus-values latentes pour 5 %. Son revenu déclaré est de 0,3 million d'euros ; il paye donc 33 000 euros de prélèvements sociaux, 59 000 euros d'IR et 0,47 million d'ISF, soit un total de 0,562 million : 119 % de son revenu déclaré, mais 31,2 % de son revenu réel intégrant les plus-values latentes. Monsieur Durand bénéficiait du plafonnement de l'ISF (le total des prélèvements ne pouvant dépasser 85 % de

son revenu), mais tombait sous le coup du plafonnement du plafonnement (qui ne peut dépasser 11 3560 euros). Il devait donc payer 0,46 million d'ISF. Le *bouclier fiscal* ramènera le total de ses prélèvements (hors prélèvements sociaux) à 180 000 euros ; soit une économie d'impôt de 338 000 euros. Ceci crée une forte disparité par rapport à Monsieur Dupont. Son impôt total ne sera plus que de 11,8 % de son revenu réel.

La réforme de l'ISF ne passe pas par un plafonnement sur le revenu déclaré, puisque les bénéficiaires en sont précisément les ménages qu'il est légitime de taxer par l'ISF : ceux qui ont beaucoup de patrimoine et déclarent peu de revenus<sup>12</sup>. Le plafonnement nécessite que soit pris en compte un vrai revenu qui incorporerait les loyers imputés (par exemple, 5 % de la valeur de la résidence principale) et la vraie rentabilité des actions (par exemple, 6 % du patrimoine boursier). Le total de l'ISF et des impôts sur le revenu, y compris CSG, pourrait être plafonné à 55 % du revenu ainsi calculé, alors qu'il est actuellement de 46 % pour un patrimoine de 7 millions d'euros et de 59 % pour un patrimoine de 30 millions d'euros (en supposant dans les deux cas que tout le profit est distribué).

Selon le gouvernement, le *bouclier fiscal* coûterait 400 millions, mais 85 % des 93 000 bénéficiaires figureraient dans les 10 % de contribuables les plus pauvres, en termes de revenus imposables. Mais ces contribuables, qui possèdent soit leur appartement, soit un portefeuille important, sont-ils réellement des pauvres ou des personnes qui dissimulent leurs revenus ? La mesure est compliquée puisqu'un nouveau plafonnement s'ajoute à l'ancien, les deux portant sur des impôts différents. Elle va permettre à des propriétaires de patrimoines importants, qui déjà paient peu d'IR, de ne plus guère payer d'ISF. Elle encourage ainsi l'évasion fiscale. Mais le gouvernement a estimé qu'il faut offrir aux plus riches une possibilité de réduire leurs impôts sur le patrimoine, compte tenu du refus de l'UE d'organiser une coordination fiscale en la matière. La suppression de l'*exit tax* imposée par la Cour de Justice des Communautés Européennes augmente fortement le gain à l'exil pour les chefs d'entreprise qui peuvent vendre leur entreprise en résidant à l'étranger, sans payer d'impôt sur les plus-values, ni par la suite d'ISF.

L'Europe, ou plutôt le manque d'Europe fiscale, nous impose une fiscalité moins redistributive. Le risque est donc grand d'une concurrence fiscale entre les pays pour attirer

---

<sup>12</sup> Aussi, les propositions de remplacer l'ISF par un impôt sur les revenus de la fortune ne sont pas pertinentes tant que les revenus implicites (loyers, plus-values latentes) ne sont pas pris en compte.

les personnes fortunées, le principe de la liberté d'établissement privant les pays à fiscalité importante de toute possibilité de réagir. Trois stratégies sont alors possibles :

- Celles du moins-disant fiscal. Les pays se résignent à ne pas taxer les fortunes et les successions, ou du moins à réduire suffisamment les taux pour que l'exil fiscal ne soit pas rentable. Dans ce cas, ce sont les pays les moins exigeants fiscalement qui dictent la structure fiscale de l'ensemble des pays européens, ce qui n'est guère conforme au principe démocratique.

- Chaque pays prend isolément des mesures de rétorsion contre ses nationaux qui partent à l'étranger pour des motifs fiscaux (privation du droit de vote, des décorations, etc.). Il risque cependant de se heurter à la censure de la CJCE.

- Les pays qui veulent garder le droit de taxer leurs résidents refusent le principe de la liberté d'établissement vers des pays qui n'ont pas un niveau minimum de fiscalité des hauts revenus, des patrimoines, des successions. Cette stratégie vise à constituer un groupe de pays attachés au principe du MSE, donc à la possibilité de maintenir une taxation redistributive.

Le choix entre ces stratégies est de nature politique. Il doit donc être posé ouvertement. La réforme de 2005 se place dans la première stratégie, en accordant de fortes réductions d'impôts aux cadres les mieux payés et aux grosses fortunes, les contribuables les plus capables de pratiquer de l'exil fiscal, mais ceci oblige de moins tenir compte de la justice fiscale.

## **6. La fiscalité indirecte**

Le poids de la fiscalité indirecte est resté globalement stable de 1992 à 2004. La fin des années 1980 et le début des années 1990 avaient été orientés par les décisions européennes. La directive du 19 octobre 1992 avait fixé des niveaux minimaux à 15 % pour le taux normal et 5 % pour le taux réduit et défini le champ d'application de ce dernier. Par anticipation, le taux majoré de 33 %, qui frappait les produits de luxe, avait été réduit (28 % en 1988 ; 25 % en 1990) et complètement supprimé en avril 1992. Le taux intermédiaire a également disparu et les taux réduits ont été unifiés. Au total, les recettes nettes de TVA ont été réduites de 8 % (Conseil des impôts, 2001).

La TVA est un impôt proportionnel, donc *a priori* moins redistributif que l'impôt sur le revenu. Le taux normal est passé de 18,6 % à 20,6 % en 1995 et a été diminué d'un point à 19,6 % mi-2000. Le taux super réduit de 2,1 % s'applique aux publications de presse et aux

médicaments remboursables par la Sécurité sociale. Le taux réduit de 5,5 % concerne la plupart des produits alimentaires, les médicaments non remboursables, l'eau, les livres, les spectacles et les musées, ainsi que certaines prestations de services (logement meublé, hôtel, fourniture de repas aux cantines d'entreprise, transports de voyageurs). A la fin de la décennie, des mesures ciblées ont été prises pour stimuler l'emploi. Ainsi, ont pu bénéficier du taux réduit les travaux portant sur les locaux d'habitation et les services d'aide à la personne.

Faut-il des taux réduits ? Actuellement, ceux-ci sont justifiés par des raisons sociales (alimentation, appareils pour handicapés), culturelles (spectacles, livres, quotidiens), ou d'aide à des secteurs de main-d'œuvre (services aux personnes, travaux sur locaux d'habitation). Certains sont difficilement compréhensibles (hôtels, transports de personnes). Ces motivations sont contradictoires : ce ne sont pas les plus pauvres qui utilisent les services aux personnes, les hôtels et qui profitent des activités culturelles. Diminuer un taux spécifique est une voie dangereuse qui induit des demandes perpétuelles de traitement différencié. Certes, les producteurs concernés prétendent que le prix de leur produit baissera, que la demande augmentera, ce qui induira des recettes fiscales qui réduiront le coût de la mesure. Mais ils oublient que, compte tenu de la contrainte financière, la baisse de recettes fiscales doit être compensée par l'augmentation d'un autre impôt ; que le surcroît de demande dans leur secteur se fait au détriment d'autres secteurs, ce qui induit des pertes de recettes fiscales. Pour inciter à l'emploi non qualifié, la mesure est moins efficace que la baisse des cotisations sociales sur les bas salaires (puisqu'elle bénéficie au capital et à l'emploi qualifié du secteur au détriment de l'emploi non qualifié des autres secteurs). Aussi, compte tenu du fait qu'il s'agit de produits consommés par les plus riches, faudrait-il ne pas baisser la TVA sur les restaurants et les disques (et pourquoi pas la remonter sur les hôtels, les transports ?).

Le projet de création d'une TVA sociale, destinée à financer la protection sociale en remplacement de cotisations employeurs et censée favoriser l'emploi, refait périodiquement surface. C'est une erreur. Comme la TVA ne pèse pas sur les biens capitaux, une telle substitution ne réduirait pas le coût relatif du travail par rapport au capital. La TVA pèse sur les importations et est remboursée sur les exportations, contrairement aux cotisations sociales. Aussi, le remplacement de point de cotisations sociales par des points de TVA fournit-il des gains de compétitivité, de la même façon qu'une dévaluation. Mais ces gains ne sont acquis que si l'augmentation des prix des biens de consommation importés, résultant de l'augmentation de la TVA, n'avait aucun impact sur les salaires, en d'autres termes si les salariés acceptent une baisse de leur pouvoir d'achat. Pour le voir, supposons que les

consommateurs consomment pour 20 de produits importés et pour 80 de produits nationaux ; la production nationale vaut 100 dont 20 est exportée. Le travail est le seul facteur de production. Initialement, les prix et les salaires valent 1. Les salaires sont de 80 ; le taux de cotisations employeurs est de 25 %. Ces cotisations sont remplacées par une TVA de 25 %. Le lendemain de la réforme, les prix à l'importation sont de 1,2 ; les prix des entreprises nationales dans le pays de 1, les prix à l'exportation de 0,8 (car la TVA est remboursée à l'exportation). L'économie nationale a bien obtenu des gains de compétitivité de 20 %. Une charge de 4 a été transférée de la production sur les importations. Le problème est que ce gain a été obtenu grâce à une perte de 4 % du pouvoir d'achat des travailleurs. Si ceux-ci obtiennent la hausse des salaires nécessaire pour compenser cette perte et que cette hausse se répercute dans les prix, puis de nouveau dans les salaires, la spirale prix-salaire se poursuit jusqu'à ce que les prix intérieurs aient augmenté de 20 % ; le gain n'a donc été que temporaire. Il n'existe pas de réforme fiscale miracle qui fournisse des gains de compétitivité sans perte de pouvoir d'achat des salariés.

La fiscalité sur le tabac a été considérablement accrue au cours des années 1990. Son produit a augmenté de 390 % en euros constants de 1990 à 2004, malgré une diminution de 13 % de la consommation, passant de 0,3 % du PIB en 1990 à 0,9 % en 2005. Les plus fortes hausses (40 % en prix relatif) ont eu lieu en 1993-1994 et en 2003-2004. La hausse des taxes sur le tabac permet d'augmenter les recettes de l'Etat ou de la Sécurité sociale tout en réduisant la consommation de tabac : selon l'INSEE, l'augmentation de 1 % du prix des cigarettes réduit la consommation de 0,3 %. Le point délicat est cependant qu'une telle hausse porte particulièrement sur les plus pauvres, de sorte que le produit de la taxe aurait dû être utilisé à les indemniser. Malheureusement, une décision du Conseil d'Etat, contraire à la logique économique et statistique, permet au gouvernement d'indexer les prestations sociales et les minima sociaux sur les prix hors-tabac alors qu'ils devraient l'être sur les prix, ce qui obligerait le gouvernement à utiliser le produit des taxes sur le tabac à diminuer les taxes sur d'autres produits.

## **7. La Prime pour l'emploi**

### **7.1. La trappe à inactivité et la PPE**

Au début des années 2000, le débat économique et social en France a porté sur la situation des travailleurs non qualifiés. Leur taux de chômage était particulièrement élevé ; l'extension de la précarité du travail et du travail à temps partiel subi avait fortement augmenté le nombre

de « familles de travailleurs pauvres » ; enfin, les travailleurs non qualifiés gagnaient peu à reprendre un travail au SMIC à temps partiel et parfois même à temps plein, de sorte qu'ils pouvaient être incités à rester sans emploi, piégés dans une « trappe à inactivité ». Pour augmenter le niveau de vie des travailleurs non qualifiés et pour rendre leur travail plus rentable, le gouvernement de Lionel Jospin a créé en février 2001 la Prime pour l'emploi (PPE) ; son barème a été modifié par le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin en 2003 ; un nouveau barème a été annoncé pour 2007.

En 1987, le gouvernement Rocard avait créé le Revenu Minimum d'Insertion (RMI), prestation différentielle, qui garantit un minimum de revenu aux travailleurs privés d'emploi et de prestation chômage, en tenant compte de la composition de leur famille. Théoriquement, cette prestation ne devait être versée qu'à ceux qui s'engagent à un effort d'insertion ; mais, en fait, elle est versée à tous. Dans la mesure où le SMIC est censé fournir un niveau de vie minimal pour les travailleurs à bas salaires, il est difficile que le RMI lui soit bien inférieur. Dans les années récentes, les entreprises ont proposé de plus en plus d'emplois non qualifiés à temps partiel, qui permettent une plus grande flexibilité de l'organisation du travail. Compte tenu de la situation de l'emploi, elles ont facilement trouvé des travailleurs pour les occuper, faute de mieux. Or un couple avec un seul actif ne gagnant qu'un demi-SMIC a un revenu inférieur au RMI. Son travail ne lui rapporte rien.

Pour certains, une des causes du fort niveau de chômage en France serait donc cette « trappe à inactivité », beaucoup de Rmistes préférant toucher une allocation plutôt que de rechercher un travail, qui ne leur apporterait qu'un faible gain monétaire. Il faut donc inciter les chômeurs à travailler en maintenant un écart sensible entre le RMI et les revenus d'activité (le SMIC ou même, pour certains, le demi-SMIC). C'est aussi une question d'équité : il est socialement souhaitable que le travail soit toujours récompensé. Deux stratégies sont alors possibles : la suppression du RMI, qui n'a jamais été proposée ouvertement ou la création d'une subvention spécifique au travail non qualifié.

Pourtant, il ne semble pas que la faiblesse de l'écart entre le RMI et le SMIC fasse que des Rmistes refusent des postes payés aux SMIC. Le succès des emplois payés au SMIC à temps partiel (vendeuses, caissières...) montre que le problème se situe du côté de la demande d'emploi et non de l'offre. Les travailleurs non qualifiés au chômage sont massivement des personnes qui cherchent un emploi sans en trouver, et non des personnes qui ont choisi de vivre des allocations chômage ou du RMI. Les travailleurs préfèrent un emploi mal payé, qui leur donne un statut social et des droits à retraite, qui leur permette de s'insérer et de

progresser, au maintien dans une situation d'assistance. Il y a certes des exceptions, mais en période de chômage de masse, celles-ci ne jouent pas sur la quantité de travail. Qu'importe que Paul refuse un emploi si Martine est heureuse de l'occuper. Dans la période de croissance de l'offre de travail que la France a connu de 1997 à 2001, les problèmes de pénurie de main-d'œuvre ne se posaient que pour certains types de salariés qualifiés, et non pour les salariés au niveau du SMIC. Si l'économie française se heurte à une insuffisance de main-d'œuvre qualifiée, il n'est guère utile de chercher à attirer sur le marché du travail des salariés non qualifiés. C'est pourtant la stratégie qui a été suivie.

*L'intéressement du RMI*, créé en 1988, avait été étendu en 1998. Il rend temporairement rentable la reprise d'activité. Un Rmiste qui retrouve un emploi continue à toucher une partie du RMI pendant un an, où seule la moitié de ses gains salariaux est prise en compte dans le calcul du RMI. Prenons le cas d'un chef de famille avec deux enfants. Au RMI, il touche 767 euros par mois ; prendre un emploi au demi-SMIC (621 euros) n'est pas rentable pour lui ; l'intéressement du RMI lui permet de conserver une prestation RMI de 399 euros ; son travail lui rapporte 250 euros. L'intéressement rend toujours rentable le passage à un travail à mi-temps et améliore un peu la rentabilité du passage à un travail à temps plein. Il a le défaut d'être temporaire : au bout d'un an, il disparaît ; le revenu de la famille chute ; il faut un nouveau passage au RMI pour retrouver le droit à l'intéressement. Le système n'est guère satisfaisant.

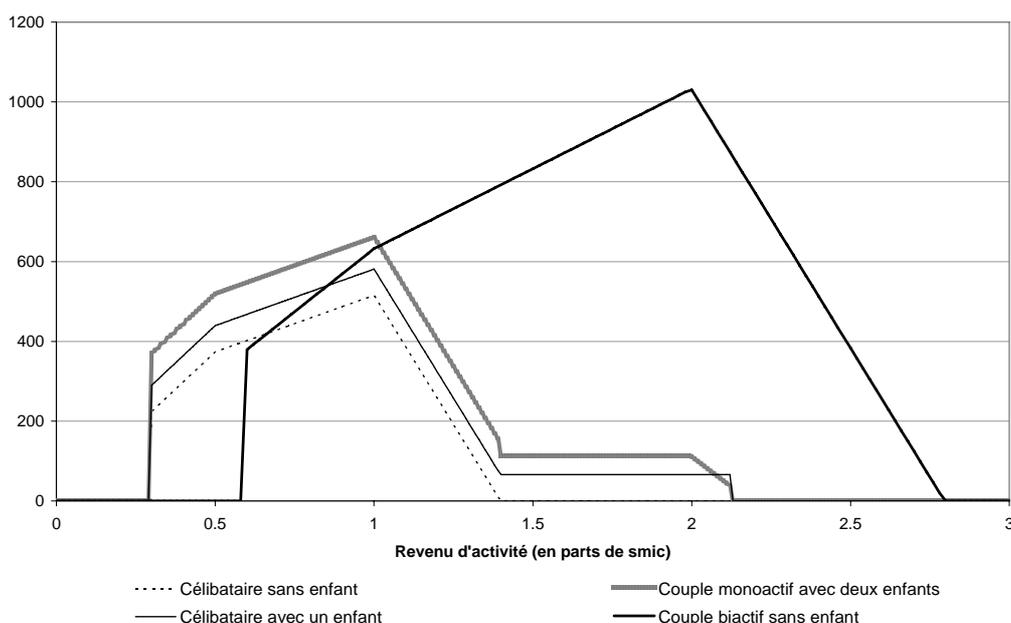
En 2001, pour rendre le travail plus rentable, le gouvernement Jospin a d'abord réformé l'allocation-logement, la taxe d'habitation, l'impôt sur le revenu en étendant aux travailleurs à bas salaires les avantages dont bénéficiaient les seuls Rmistes. Il a ensuite créé la Prime pour l'emploi. Juridiquement, c'est un crédit d'impôt remboursable, versé aux travailleurs à bas salaires. Elle dépend des salaires de l'année  $n$ , mais est versée en septembre ou octobre de l'année  $n + 1$  (en même temps, que les contribuables payent leur impôt sur le revenu).

La législation de la prime est horriblement compliquée (graphique 5). Pour un travailleur à temps plein, la prime représente 4,6 % du salaire au niveau du SMIC (11 689 euros par an), soit un maximum de 534 euros. Elle est réduite de 11 % de la part du salaire supérieur à 11 689 euros. Elle s'annule donc pour un salaire de 16 364 euros, soit 1,4 fois le SMIC. Dans le cas du travail à temps partiel, la prime est calculée en équivalent temps plein. Le salaire est d'abord ramené en salaire en équivalent temps plein ; la prime est calculée ; puis est versée en proportion du temps travaillé. A la suite de la réforme de 2003, le montant de la prime versée au temps partiel est majorée de 45 % pour un temps de travail compris entre 0,3 et 0,5 fois un

temps plein. La prime n'est versée que pour une durée de travail supérieure à 12 heures par semaine, en moyenne.

La prime est calculée par personne. Toutefois, elle est soumise à un plafond de revenu appliqué au ménage fiscal. Le plafond frappe des personnes à bas salaire qui ont des revenus du capital et, surtout, des femmes à bas salaire dont le mari a un salaire relativement élevé. Du point de vue incitatif, il n'est guère utile de verser une prime au second travailleur d'un couple, puisque celui-ci n'est pas concerné par la trappe à inactivité (tableau 13). Enfin, ont été introduites des majorations familiales, de montant faible et arbitraire : 81 euros par an pour un conjoint inactif, 34 euros par enfant, 68 euros pour le premier enfant d'un parent isolé. En effet, le Conseil constitutionnel impose que tout impôt direct tienne compte de la composition de la famille. Mais, cette prise en compte a été faite de manière minimale.

**Graphique 5 : Montant de la PPE (par an) en 2004**



Note : les revenus du couple bi-actif sont supposés être équirépartis.

En raison de la complexité du système français, en particulier de l'absence de cohérence entre le barème du RMI et le barème des allocations familiales, les gains au passage à l'emploi sont très disparates (tableau 15) : ils sont toujours très faibles pour le 1<sup>er</sup> actif d'une famille, faible pour une personne isolée et important pour le 2<sup>e</sup> actif du couple. En raison de la faiblesse de son montant, la PPE modifie peu la situation. Le passage du RMI à un emploi au SMIC reste peu rentable pour le 1<sup>er</sup> actif d'une famille. Un emploi au demi-SMIC n'est

pratiquement pas rentable pour le 1<sup>er</sup> actif d'un couple ; il ne l'est que faiblement pour une personne seule. Le travail du 2<sup>e</sup> actif est lui toujours rentable, à mi-temps ou à temps plein. La prime aide le passage de l'inactivité au temps plein, mais pas le passage de l'inactivité au temps partiel. Elle bénéficie à des personnes qui n'ont guère besoin d'incitation, comme les couples à deux SMIC.

**Tableau 15 : Gains à la reprise d'emploi en 2005 (en euros par mois)**

	RMI vers ½ SMIC			RMI vers SMIC		
	Sans PPE	Avec PPE	Avec Int.	Sans PPE	Avec PPE	Avec Int.
Célibataire 0 enfant	<b>72</b>	<b>103</b>	281	409	446	446
Célibataire 1 enfant	<b>51</b>	<b>87</b>	289	422	464	464
Célibataire 2 enfants	<b>143</b>	<b>183</b>	293	520	566	566
Couple 0 enfant conjoint IA	<b>0</b>	<b>38</b>	291	<b>266</b>	<b>310</b>	549
Couple 1 enfant conjoint IA	<b>0</b>	<b>41</b>	294	<b>224</b>	<b>271</b>	554
Couple 2 enfants conjoint IA	<b>0</b>	<b>44</b>	297	<b>234</b>	<b>284</b>	556
Couple 3 enfants conjoint IA	<b>0</b>	<b>42</b>	316	<b>387</b>	439	557
Couple 0 enfant conjoint SMIC	364	388	<b>149</b>	806	836	597
Couple 1 enfant conjoint SMIC	320	344	<b>61</b>	731	761	478
Couple 2 enfants conjoint SMIC	339	363	<b>92</b>	679	709	438
Couple 3 enfants conjoint SMIC	369	389	272	727	757	639

En gras, les cas où la reprise d'un emploi à mi-temps ne fait pas gagner au moins 200 euros et ceux où la reprise d'un emploi à temps plein ne fait pas gagner au moins 400 euros.

La *Prime pour l'emploi* coûte 2,5 milliards d'euros par an en 2005 et bénéficie à 9,4 milliards de foyers fiscaux, principalement ceux du 2<sup>e</sup>, 3<sup>e</sup> ou 4<sup>e</sup> déciles des revenus. Le premier décile, qui regroupe les plus pauvres, sans emploi, n'en bénéficie guère. Le principe de la fiscalité redistributive est perdu de vue, puisque la prime est une fonction croissante du salaire entre 0,3 et 1 fois le SMIC. Ceci n'est pas justifié si le fait de ne pas avoir d'emploi est subi et non choisi. Pourquoi une prime viendrait-elle renforcer les inégalités entre les travailleurs non qualifiés qui ont la chance d'avoir un emploi à temps plein, ceux qui subissent un temps partiel, ceux qui ne trouvent pas d'emploi ? Pierre et Paul travaillent ensemble au SMIC ; Paul est licencié et ne trouve pas de travail ; faut-il verser une prime à Pierre, qui a eu la chance de conserver son emploi ? Ce n'est justifiable que si on pense que Paul est responsable d'avoir été licencié et de ne pas avoir retrouvé d'emploi. Par ailleurs, l'accent mis sur l'importance de l'écart entre le RMI et le SMIC fait que le gouvernement se refuse à revaloriser le RMI, en particulier à l'indexer sur le SMIC plutôt que sur les prix.

Les très faibles majorations pour enfants ne remplacent pas la réforme souhaitable des allocations familiales. Il faudrait les revaloriser, les indexer sur les salaires et créer un complément pour les familles de faibles ressources, avec un ou deux enfants.

La prime est peu incitative. Elle est annuelle et non mensuelle : une personne qui retrouve un emploi en janvier 2005 ne la touchera qu'en novembre 2006. Elle est très compliquée à calculer. Elle ajoute encore à la complexité du système français (l'administration fiscale doit maintenant tenir compte de la durée du travail). Elle ne modifie guère la situation des travailleurs, en situation de précarité, qui oscillent entre RMI et « petits boulots », dont le revenu varie de façon peu compréhensible en fonction des mécanismes de l'intéressement, de l'allocation logement. Surtout, son montant est faible, relativement aux équivalents étrangers : un couple avec deux enfants touche au maximum de 1 132 euros par an alors qu'aux Etats-Unis il peut toucher 4 200 dollars et au Royaume-Uni 6 240 livres (soit 10 000 euros).

Selon des études *ex ante* réalisées par des modèles microéconométriques de simulation, la Prime devrait inciter un nombre limité de certaines personnes sans emploi à rechercher un emploi (de l'ordre de 10 000), mais certaines femmes mariées seraient incitées à passer à mi-temps (5 000) ou à renoncer à travailler (5 000), puisque la prime réduit dans certains cas le gain à l'emploi des femmes mariées.

## **7.2 Quelle réforme de la PPE ?**

La PPE est trop compliquée, trop lointaine de la reprise de l'emploi pour être incitative. Aussi, la question de sa réforme est-elle posée en permanence.

Certains ont proposé de la concentrer sur les plus bas revenus en donnant la même allocation au mi-temps qu'au plein temps et en abaissant le plafond portant sur le revenu global du ménage. Mais ceci augmenterait certains des effets pervers de la PPE : l'incitation au travail à temps partiel et la désincitation au travail des femmes mariées. D'autres ont proposé de faire verser la prime mensuellement, par les employeurs. Cela est délicat : il faudrait que les employeurs soient au courant en permanence de la situation familiale de leurs salariés, et du salaire de leur conjoint.

La réforme la plus simple serait de transformer la PPE en une subvention aux bas salaires, qui ne dépendrait que du salaire horaire, en étant maximale au niveau du SMIC pour s'annuler pour un salaire horaire de l'ordre de 1,4 SMIC. La PPE pourrait alors figurer sur la fiche de paie et être versée mensuellement. La PPE serait un pur instrument d'incitation à l'emploi non qualifié, sans but redistributif. Elle serait touchée par des personnes à bas salaire horaire sans

tenir compte des revenus du conjoint. Ceci n'empêcherait pas que, par ailleurs, on se préoccupe du niveau de vie des familles de travailleurs pauvres avec enfants, en étendant et en revalorisant le complément familial. Mais, les deux préoccupations seraient séparées. Cette solution a cependant trois défauts. Une allocation figurant sur la fiche de paie fait courir le risque d'un impact négatif sur le salaire (mais ce risque est limité en France par l'existence du SMIC). La subvention ne rendrait pas rentable la reprise d'un emploi à mi-temps ; elle impliquerait donc que ceux-ci soient réservés à des publics spécifiques et que la norme de l'emploi à plein temps soit réaffirmée. Enfin, l'allocation ferait double emploi avec la réduction des cotisations employeurs : une subvention au travail non qualifié de 6 % est équivalente à une hausse du SMIC de 6 % accompagnée d'une hausse de 6 points de la ristourne des cotisations employeurs.

L'autre réforme possible consiste en une extension de l'intéressement, qui deviendrait permanent et prendrait la forme d'une Allocation Compensatrice de Revenu (ACR). Il s'agirait d'une prestation, basée sur l'ensemble des revenus de la famille, du type :  $ACR = RMI - 50 \% * RS - AR$  où ACR représente la prestation, RMI la prestation assurée aux familles équivalentes sans ressources, RS, les revenus salariaux et AR les autres revenus. Ainsi, un travailleur conserverait toujours au moins 50 % du fruit de son travail<sup>13</sup>. Une ACR versée mensuellement par les CAF qui assureraient un suivi précis des familles à bas salaire (comme elles le font déjà pour le RMI, l'intéressement du RMI et l'allocation-logement) permettrait d'assurer un gain à la reprise d'un emploi, même à mi-temps (tableau 15). Elle sécuriserait le niveau de vie de familles en situation précaire. Elle permettrait d'améliorer le niveau de vie des familles de travailleurs pauvres avec enfants. Elle réaliserait un transfert important vers des familles du premier et deuxième décile. Elle aurait toutefois le désavantage de rendre acceptable le travail à temps partiel et donc risquerait de contribuer à sa généralisation. Enfin, elle pourrait nuire au travail féminin parmi les couples de travailleurs non qualifiés. Le choix n'est pas facile.

En septembre 2005, Dominique de Villepin a annoncé une nouvelle revalorisation de la PPE, qui passerait, en deux ans, de 538 à 809 euros au niveau du SMIC (+ 50 %) ; de 394 à 744 euros au niveau du demi-SMIC). Les effets incitatifs seraient légèrement augmentés : au maximum, un travailleur à temps partiel aura 29 euros de plus par mois ; à temps plein, 22

---

<sup>13</sup> Cette mesure est préconisée en particulier, sous le nom de revenu de solidarité actif, par le rapport de la Commission Familles, vulnérabilité, pauvreté : « Au possible nous sommes tenus », La documentation française, 2005.

euros. Point notable : la PPE prend la place du RMI ou des allocations sociales comme prestation qu'il convient d'augmenter pour compenser les cadeaux fiscaux faits aux riches. C'est le recentrage de la politique sociale vers l'incitation au travail.

En même temps, il a été annoncé que l'intéressement du RMI serait remplacé par une prime de 1000 euros au bout de 4 mois de travail et une prime mensuel de 150 euros par mois pour les célibataires, de 225 euros pour les couples et les parents isolés, ceci pour une durée du travail supérieure à 78 heures par mois. Le problème est que cette réforme profite surtout à des personnes qui retrouvent un emploi au SMIC (et n'avait pas droit à l'intéressement) tandis que les Rmistes qui retrouvent un emploi à mi-temps peuvent être perdants. En moyenne, sur les 13,5 mois qui suivent une reprise d'emploi, le gain mensuel à la réforme pour un Rmiste reprenant un emploi à mi-temps au SMIC est de 78 euros par mois pour un célibataire, de 143 euros pour une femme avec deux enfants, de 9 euros pour un couple ; c'est une perte de 65 euros pour une famille avec deux enfants ; de 91 euros pour une famille avec 3 enfants. Ces disparités proviennent du fait que l'on remplace une prestation différenciée selon la situation familiale par une prestation relativement uniforme. Par ailleurs, le défaut du système n'est pas réglé : un célibataire qui reprend un emploi au demi-SMIC passe de 642 euros de revenu mensuel à 1 177 euros pendant 3 mois, puis 981 euros pendant 9 mois, puis 774 euros. Avec l'ACR, son revenu aurait été de 952 euros en permanence, une fois un emploi retrouvé. L'intéressement demeure pour les emplois de moins de 78 heures par mois. La réforme complique encore le système et ne tient pas compte, par exemple, des travaux de la Commission Hirsch, qui préconisait de pérenniser l'intéressement en ACR sous le nom de « Revenu de Solidarité Active », réforme qui avait l'avantage de simplifier le parcours des Rmistes.

## **8. De trop fortes cotisations sociales ?**

### **8.1. Cotisations ou impôts ?**

Les cotisations sociales sont élevées en France. Malgré les engagements des gouvernements successifs et les efforts du MEDEF, en 13 ans, les taux de cotisation employeurs ont augmenté de 3,2 points ; les taux salariés de 2,5 points (tableau 16). Le financement par des cotisations est logique pour toutes les prestations de remplacement (chômage, vieillesse, maladie) qui ont le statut de salaire différé. Par contre, ce mode de financement n'a aucun fondement pour les prestations famille et maladie, qui sont universelles et devraient être financées par l'impôt.

L'évolution des cotisations vers la contribution a été menée à son terme pour les cotisations maladie des salariés, qui ont disparu en même temps que montait en puissance la CSG-CRDS, prélèvement proportionnel sur l'ensemble des revenus des ménages (tableau 17). En 1996-1998, l'opération a ainsi permis une hausse de 0,9 % du revenu des salariés au détriment des revenus financiers (qui ont perdu entre 10 et 5,6 %) et des retraités et chômeurs imposables (qui ont perdu 2,9 % de pouvoir d'achat).

**Tableau 16 : Cotisations sociales versées pour un salaire égal au plafond de Sécurité sociale (salarié non cadre)**

En % du salaire brut

	01/01/1992		01/01/2005	
	Employeur	Salarié	Employeur	Salarié
CSG et CRDS <sup>1</sup>	—	1,045	—	7,76
Sécurité sociale	27,8	13,45	28,3	7,4
Maladie	12,6	6,8	12,8	0,75
Vieillesse, veuvage	9,8	6,65	9,8	6,65
Famille	5,4	—	5,4	—
Dépendance			0,3	
Retraite complémentaire	3,0	2,0	4,5	3,0
ASF – AGFF	1,08	0,72	1,2	0,8
Unedic	3,38	1,67	4,45	2,4
Total	35,26	18,88	38,45	21,36

**Tableau 17 : les taux de CSG - CRDS**

Assiette	Revenus du capital			Revenus de remplacement <sup>1</sup>			Salaires		
	Prel. Soc.	CSG	CRDS	Maladie <sup>2</sup>	CSG	CRDS	Maladie	CSG	CRDS
Février 1991	2,0	1,1	0,0	1,0	1,1	0,0	6,8	1,1	0,0
Juillet 1993	2,0	2,4	0,0	1,0	2,4	0,0	6,8	2,4	0,0
Février 1996	2,0	2,4	0,5	2,4	2,4	0,5	6,8	2,4	0,5
1997	2,0	3,4	0,5	3,8	3,4	0,5	5,5	3,4	0,5
1998	2,0	7,5	0,5	1,0	6,2	0,5	0,75	7,5	0,5
2005	2,3	8,2	0,5	1,0	6,6	0,5	0,75	7,5	0,5

1. Les revenus de remplacement sont les pensions de retraite et d'invalidité, ainsi que les allocations chômage et préretraite. Les titulaires de minima sociaux ou du minimum vieillesse sont exonérés. Les personnes non imposables titulaires de pensions de retraite ou d'invalidité ou d'allocations chômage ou de préretraites, sont exonérées si leur revenu fiscal de référence est inférieur à un certain seuil (6819 euros pour la première part du quotient) et taxés au taux réduit de 3,8 % si leur revenu fiscal est supérieur à ce seuil ;

2. 1 point de plus sur les pensions complémentaires.

Source : Rapports de la Commission des Comptes de la Sécurité sociale.

Actuellement la CSG-CRDS est déductible pour 5,1 points et non déductible pour 2,9 points. C'est une complication dont on pourrait se passer. Rendre la CSG totalement déductible a l'avantage de la simplicité ; cela évite de faire payer un impôt sur des sommes que les contribuables n'ont pas touchées ; mais cela bénéficierait surtout aux plus riches. Le gain, nul si la famille n'est pas imposable, atteint 1 % du revenu pour des salaires élevés. La mesure inverse de simplification consiste à rendre la CSG-CRDS totalement non déductible. Bien sûr, la mesure frapperait particulièrement les plus riches : leurs impôts augmenteraient de 1,8 % de leur revenu. Dans les deux cas, la mesure pourrait être compensée pour être neutre sur le total des recettes fiscales. Cela ne peut se faire que par une modification du barème de l'IR (car on ne peut baisser la CSG qui est affectée aux organismes de Sécurité sociale). Dans le premier cas, elle aurait l'inconvénient d'augmenter légèrement le taux marginal apparent de l'IR, que l'on veut faire baisser ; dans le second, l'avantage de l'abaisser légèrement. Mais quel gouvernement se lancerait dans une réforme compliquée pour aboutir à la neutralité ?

D'un côté la CSG-CRDS apparaît comme un élément favorable dans le système français, puisqu'elle évite que la protection sociale ne pèse que sur les actifs. Son existence rend moins pressante l'exigence d'une réforme de l'IR et en particulier de sa retenue à la source. D'autre part, étant proportionnelle, elle est moins redistributive que l'IR. En 2005, elle représentait 77 milliards d'euros contre 53 pour l'impôt sur le revenu. Le risque est que l'augmentation de la CSG contribue à l'avenir à rendre notre système de moins en moins progressif.

Certains voudraient rendre la CSG progressive. Ceci est difficile, sauf à renoncer à la retenir à la source : qui ferait le total des revenus du ménage ? Beaucoup ont proposé de fusionner la CSG et l'IR. Certes, il est souhaitable de fournir des ressources propres et bien définies à la Sécurité sociale, mais cette transparence déjà est brouillée par la multiplicité et la volatilité des transferts. Par contre, la fusion ferait que tous les français se sentiraient *imposés*. Elle donnerait plus de liberté pour restructurer les prélèvements, en particulier pour les rendre plus progressifs et plus familiarisés<sup>14</sup>. La CSG pourrait ainsi être considérée comme un

---

<sup>14</sup> Le rapport de Michel Godet et Evelyne Sullerot, *La famille : une affaire publique*, 2005. propose de familiariser la CSG en donnant 0,5 part supplémentaire par enfant à charge. Cette proposition est difficilement compréhensible puisqu'il n'y a pas de part dans le calcul de la CSG. La question de la prise en compte des enfants ne se pose pas pour un impôt proportionnel. L'amélioration souhaitable de la situation relative des familles avec enfants nécessite donc la hausse des prestations familiales et l'extension de l'IR (au détriment de la CSG).

acompte, qui viendrait en déduction de l'impôt sur le revenu. Reste à savoir si existe la volonté politique d'augmenter la progressivité des prélèvements.

## **8.2. La baisse des cotisations employeurs sur les bas salaires**

Comment remplacer les cotisations employeurs maladie et famille par un prélèvement universel, ne portant pas spécifiquement sur les salaires ? Deux pistes étaient concevables. Soit, remplacer progressivement ces cotisations par des points de CSG de sorte qu'un prélèvement unique sur les ménages finance toutes les prestations universelles, ce qui aurait été socialement logique, mais ceci aurait supposé d'augmenter progressivement la CSG de 11 points. Ceci aurait provoqué un transfert des ménages vers les entreprises, peu souhaitable depuis 1987 où la situation financière des entreprises était satisfaisante (la réforme aurait dû être faite entre 1975 et 1985). Il faudrait des mesures compensatoires, comme une augmentation des salaires bruts ; dans ce cas, la mesure pourrait être neutre pour les entreprises et favoriser les salariés au détriment des retraités et des titulaires de revenus du capital. Mais, peut-on encore réduire le niveau de vie relatif des retraités ? Peut-on augmenter encore les prélèvements sur les revenus du capital ? Il aurait fallu rendre la mesure neutre en augmentant les retraites et en diminuant les autres prélèvements sur les revenus du capital. Mais, quel serait alors l'intérêt de la réforme ?

Soit, introduire une taxation sur l'ensemble de la valeur ajoutée des entreprises, (comme les Italiens l'ont fait avec l'IRAP), mais le gouvernement s'y est refusé, de crainte de provoquer de trop forts transferts entre entreprises, nuisant aux secteurs fortement capitalistiques. La situation étant bloquée, il ne restait qu'à garantir aux entreprises que leurs cotisations maladie et famille ne seraient jamais plus augmentées et à concentrer les réductions sur les bas salaires, avec pour objectif de réduire le coût du travail non qualifiés jugé responsable du chômage des travailleurs les moins qualifiés.

En juillet 1993, le gouvernement Balladur a mis en place des exonérations dégressives de cotisations patronales pour les salaires mensuels inférieurs à 1,2 SMIC (5,5 points au niveau du SMIC). Les baisses de cotisations ont été étendues jusqu'à 1,3 SMIC et fortement renforcées en 1995 par le gouvernement Juppé (18,2 points au niveau du SMIC). La gauche, longtemps hostile à ces mesures jugées favorables au patronat, ne les a pourtant pas remises en cause. Elle a au contraire accru les réductions de cotisations patronales pour les entreprises ayant signé un accord de réduction du temps de travail (RTT). Les entreprises dans lesquelles un accord a été signé bénéficiaient d'une baisse de cotisation annuelle de 4 000 francs (610

euros) pour chaque salarié (quel que soit son niveau de salaire) et de réductions dégressives plus élevées que les réductions prévues par le dispositif Juppé et concernent les salariés gagnant jusqu'à 1,8 SMIC. La droite a modifié le dispositif d'allègement de charges patronales en trois étapes, de 2003 à 2005, en faisant converger les ristournes pour les emplois à 35 heures et celles pour les emplois à 39 heures : les aides conditionnelles à la mise en place d'un accord de réduction du temps de travail ont supprimées et la ristourne « Juppé » a été étendue progressivement. En juillet 2005, l'allègement concerne les salaires inférieurs à 1,6 SMIC : le taux de cotisations patronales est réduit de 26 points au niveau du SMIC ; à 1,3 SMIC, la ristourne sera de 10 points de cotisation.

Le coût *ex ante* de l'exonération des cotisations sociales sur les bas salaires serait de 15 milliards d'euros en 2004 pour un effet estimé à 400 000 emplois supplémentaires. Le coût *ex post* est nettement plus faible puisque ces emplois rapporteraient 8 milliards en recettes fiscales et économie de prestations chômage. Un salarié célibataire payé au SMIC coûte 1 522 euros à son entreprise ; sur cette somme, sont prélevés 465 euros de cotisations représentant des salaires différés ; le salarié reçoit un transfert net de 114 euros (PPE + allocation logement – CSG – IR – cotisations maladie et famille) ; il lui reste 1 171 euros : les Smicards ne supportent donc aucune charge fiscale et sociale nette ; leur assurance maladie leur est offerte. Le système français est donc extrêmement favorable pour les bas salaires.

Les mesures de réduction des cotisations employeurs comme des subventions aux travailleurs non qualifiés permettent de distendre le coût du travail non qualifié pour l'entreprise (le SMIC moins les allègements de charges) et le revenu des travailleurs concernés (le SMIC plus les allocations familiales + les allocations logement + la PPE). Le niveau de vie assuré aux travailleurs non qualifiés est totalement dissocié du coût de leur travail. Les travailleurs du bas de l'échelle sont subventionnés pour travailler, leurs employeurs sont subventionnés pour les employer. Mais ces exonérations fragilisent le financement de la Sécurité sociale, surtout si s'y ajoutent des allègements jeunes, chômeurs de longue durée et, demain, travailleurs seniors. La réduction des cotisations employeurs et la PPE créent une catégorie de salariés mal payés, dont les hausses de salaires sont très coûteuses pour l'employeur et peu rentables pour le salarié. Au niveau du SMIC, une hausse de 100 euros du salaire induit une hausse de 287 euros du coût salarial et de 47 du revenu disponible. Les entreprises sont fortement incitées à créer des emplois non qualifiés spécifiques, mal payés, sans possibilité d'évolution, coincés dans une trappe à bas salaires. A terme, ceux-ci ne correspondront pas à la qualification croissante des jeunes. Il faudra changer

de dispositif après 2010. Fin 2003, le taux de chômage était de 8,3 % pour les diplômés de l'enseignement supérieur (contre 9,4 % pour les titulaires d'un CAP et 15,3 % pour les non diplômés) : l'écart existe encore mais se réduit.

La politique de l'emploi est basée sur le maintien d'un différentiel important entre le RMI et le SMIC et sur un bas niveau du SMIC (y compris charges sociales). Le risque est que cet écart ne soit obtenu en faisant pression sur le niveau du RMI ou du SMIC. En 13 ans, le RMI n'a pratiquement pas été revalorisé (tableau 18) : il donc perdu entre 10 et 23 % de sa valeur relativement au SMIC correspondant à 35 ou à 39 heures. Le SMIC a lui crû relativement vite, mais ceci a été compensé par la baisse des cotisations employeurs, qui finalement apparaît avoir financé la hausse du pouvoir d'achat des smicards à 39 heures et la baisse des horaires des Smicards à 35 heures.

**Tableau 18 : Evolution en termes réels de juillet 1992 à juillet 2005**

Allocations familiales	- 3,0
Minimum vieillesse	3,3
RMI	4,5
SMIC net 39h/net 35h	27,4 /14,3
Salaire mensuel moyen net	6,8

## 9. La politique sociale

La redistribution se fait autant par la protection sociale que par la fiscalité. D'inspiration originellement bismarkienne, le système français comporte aujourd'hui des prestations d'assurance sociale pour les actifs (retraite) ou les salariés (chômage), des prestations universelles (maladie, famille) et des prestations d'assistance pour les plus pauvres (RMI, allocation-logement). Deux critiques lui sont faites. Pour les libéraux, il nuit à l'emploi en augmentant le coût du travail et en réduisant les incitations au travail ; il faut donc le réduire (chômage, assistance) ou le remplacer par de l'assurance privée (retraite, maladie). Pour certains socio-démocrates, il faut le concentrer sur les plus démunis, de façon à le rendre plus redistributif, les classes moyennes étant renvoyées à l'assurance privée. En sens inverse, on peut considérer qu'un système unifié de protection social est un élément de cohésion nationale, que son caractère universel garantit sa popularité, sa pérennité et sa qualité tandis que la

redistributivité est assurée par le fait que son financement est proportionnel alors qu'une partie des prestations est forfaitaire ou concentrée sur les plus pauvres. Depuis 1983, les contraintes financières font que, de plus en plus, les prestations sociales sont gérées avec rigueur et ne bénéficient guère de hausse de pouvoir d'achat ; de 1995 à 2004, les prestations sociales ont pratiquement augmenté au même rythme que le PIB (tableau 19). Depuis la fin des années 1990, restaurer les incitations au travail devient un objectif prioritaire.

**Tableau 19 : Part des prestations sociales dans le PIB**

	1990	1995	2000	2004
Santé	9,1	9,7	9,7	10,1
Vieillesse	11,3	12,6	12,4	12,7
Famille	2,9	3,1	2,9	2,7
Emploi	2,3	2,3	2,0	2,3
Logement-Pauvreté	1,0	1,3	1,3	1,3
Total	26,5	29,0	28,3	29,1

### 9.1. Les minima sociaux

De juillet 1992 à juillet 2005, le montant du RMI n'a augmenté que de 4,5 % en pouvoir d'achat, soit nettement moins que le SMIC ou le salaire moyen. Les familles au RMI sont en dessous du niveau de pauvreté (évaluée comme 50 % du revenu médian, tableau 18). La promotion du RMI n'est plus un objectif de la politique sociale, qui se concentre plutôt sur les incitations au travail par la revalorisation de la PPE.

### 9.2. Les prestations familiales

De 1992 à 2005, le pouvoir d'achat des allocations familiales a diminué de 3 % (tableau 18) Ceci marque un recul de la redistribution en faveur des familles. Toutefois, la part des prestations familiales dans le PIB est restée stable. De 1992 à 2005, la diminution des *vieilles* allocations (4 milliards de baisse des allocation familiales, 0,5 milliard du complément familial) a financé la hausse de l'ARS (pour 1 milliard), de l'APE (pour 1,4 milliard), de l'AGED/AFEAMA (pour 0,9 milliard). En quelque sorte, la politique familiale a été dépouillée au profit de la politique de l'emploi, que ce soit pour inciter les femmes à rester au foyer, ou au contraire pour les inciter à travailler.

Globalement, les transferts de protection sociale en faveur des enfants représentaient, en 2004, 45,6 milliards d'euros (3 % du PIB), soit 20,4 milliards de prestations sans conditions de ressources et 25,2 milliards de prestations sous conditions de ressources Les jeunes de

moins de 20 ans représentent 25 % de la population. En utilisant l'échelle de l'INSEE, c'est 13 % du revenu des ménages qui devrait être fourni par des prestations familiales pour assurer aux familles avec enfants le même niveau de vie qu'aux personnes sans enfants. Or, l'ensemble des prestations sous critères familiaux ne représente que 4,5 % du revenu des ménages. La parité familiale n'est pas assurée.

Les familles avec enfants ont toujours un niveau de vie nettement plus bas que les couples (tableau 20). Globalement, la redistribution est plus forte chez les familles que chez les couples sans enfants : le rapport des revenus disponibles entre un couple qui gagne 1 SMIC et un couple qui en gagne 10 est de 6,56 s'ils n'ont pas d'enfants ; de 5,73 s'ils ont 2 enfants ; de 4,76 s'ils en ont 3. Les familles pauvres travailleuses avec un ou deux enfants restent les perdants de la distribution. Les réformes nécessaires pour se rapprocher de la parité familiale seraient d'augmenter les allocations familiales (et de les indexer sur les salaires) ; de créer l'ACR (ou sinon un complément familial pour les familles pauvres avec 1 ou 2 enfants) ; d'augmenter le poids de l'IR (par rapport à la CSG).

**Tableau 20 : Niveau de vie d'un couple selon le nombre d'enfants et la situation professionnelle**

En euros par mois par UC

<i>Personne 1</i>	<i>RMI</i>	<i>SMIC</i>	<i>SMIC</i>	<i>SMIC</i>	<i>2 SMIC</i>	<i>3 SMIC</i>	<i>6 SMIC</i>
<i>Personne 2</i>	<i>Inactif</i>	<i>Inactif</i>	<i>1/2 SMIC</i>	<i>SMIC</i>	<i>1 SMIC</i>	<i>2 SMIC</i>	<i>4 SMIC</i>
Sans enfant	<b>570</b>	777	1 035	1 334	1 798	2 819	5 097
1 enfant	<b>554</b>	700	886	1 112	1 552	2 370	4 250
*	99,1	90,1	85,6	83,4	86,3	84,1	83,4
2 enfants	<b>558</b>	687	852	1 010	1 426	2 216	3 941
*	97,9	88,4	82,3	75,7	79,3	78,6	77,3
3 enfants	<b>589</b>	762	914	1 058	1 348	2 035	3 629
*	103,3	98,1	88,3	79,3	75,0	72,2	71,2

Note : Sont indiqués en gras, les niveaux de vie inférieurs à 650 euros par UC ; \* revenu par UC relativement à celui du couple.

### 9.3. Les allocations chômage

Le système d'assurance chômage prélève une cotisation de 6,4 % du salaire (jusqu'à 4 fois le plafond de la Sécurité sociale) pour distribuer une allocation qui va d'un minimum de 25 euros par jour à un maximum de 57,4 % du salaire de référence. D'un côté, le système est redistributif : le taux de remplacement net va de 97 % (pour les travailleurs au SMIC) à 65 % (pour à quatre fois le plafond) ; de l'autre, le montant du minimum n'a pas été revalorisé en termes réels depuis juillet 1992, alors que durant la période le plafond a augmenté de 10,4 %.

Toutefois, la suppression de la dégressivité de la prestation a fait nettement augmenter le montant des allocations (de 32 % du salaire moyen en 1998 à 40 % en 2003). Sur 100 chômeurs potentiellement indemnifiables, 54 % bénéficient d'une allocation chômage, 10 % d'une allocation de solidarité. La part des chômeurs non indemnisés avait fortement monté jusqu'en 2000, mais les accords de 2001 ont permis une certaine baisse, qui, elle-même, est remise en cause par les accords de fin 2002.

Faut-il rendre le système plus redistributif en plafonnant à un niveau plus faible le montant des prestations chômage ? Nous ne le pensons pas. Soit, on diminue le plafond des salaires soumis à cotisation, mais l'Unedic serait perdante, car les personnes à hauts salaires ont des taux de recours à l'Unedic relativement faibles. Soit, on diminue les prestations (par exemple, à 57,4 % de deux fois le plafond) sans changer l'assiette des cotisations. Mais comment justifier que l'on fasse payer des cotisations sans ouvrir de droits ? Il faudrait étendre ces *cotisations* à l'ensemble des revenus, ce qui changerait la nature du système.

#### **9.4. Les prestations maladie**

En matière de santé, la France a maintenu et renforcé un système public de santé universel. Certes, celui-ci peut apparaître moins redistributif qu'un système à deux guichets, l'un gratuit réservé aux plus pauvres ; l'autre assurantiel pour les classes moyennes et supérieures. Mais, un système réservé aux pauvres est stigmatisant ; manque d'un soutien de l'ensemble de la population ; a tendance à se dégrader, puisque les bénéficiaires ne sont pas les payeurs. Les couches moyennes n'y ont d'ailleurs pas intérêt puisqu'elles doivent payer pour les plus pauvres et s'assurer par ailleurs pour elle. L'universalité et la redistributivité du système français ont été réaffirmées par la création en 2000 de la CMU et de la CMU complémentaire. A moyen terme, l'augmentation tendancielle des dépenses de santé obligera à choisir entre deux stratégies : l'augmentation des taux de cotisations dans un système universel ou la montée en puissance des organismes complémentaires (mutuelles ou assurances). Dans le premier cas, la couverture complémentaire sera universelle et les cotisations proportionnelles ; dans le second, les salariés des PME, les couches moyennes inférieures seront mal couvertes et les cotisations forfaitaires. Le choix n'est pas neutre du point de vue de la redistribution.

## 9.5. Les prestations retraite

Le système de retraite français comporte quatre piliers :

- Le minimum vieillesse a été géré avec rigueur et n'a guère augmenté en pouvoir d'achat depuis 1993 (tableau 18).

- Le Régime général est un système d'assurance sociale, dont la contributivité est tempérée par de nombreuses dispositions. Les chômeurs et les personnes en congé maladie valident gratuitement leurs périodes d'inactivité. Il existe un minimum contributif (que la réforme de 2003 a augmenté tout en réservant cette augmentation aux personnes ayant effectivement cotisé). Le régime pénalise à l'excès les personnes n'ayant pas eu une carrière complète, ce qui n'a aucune justification et frappe les plus pauvres : la retraite ne devrait dépendre que de la durée de carrière et de l'âge de départ. La différence d'espérance de vie entre cadres et ouvriers (à 35 ans, 7 ans pour les hommes, 3 ans pour les femmes) tend à rendre le système anti-redistributif : ceci est en partie compensé par le fait qu'une partie des cotisations (1,6 point, ce qui est trop faible) porte sur l'ensemble du salaire (tandis que la prestation ne couvre que le salaire sous plafond) et surtout par le fait que la retraite à taux plein est acquise après 40 années de cotisations (42 ans après 2012), ce qui oblige les cadres ayant terminé leurs études à 23 ans à partir après 63 ans (65 ans après 2012) tandis que les ouvriers peuvent partir à 60 ans. Toutefois, si dans les années à venir, les ouvriers continuaient à avoir des difficultés à rester en emploi après 55 ans et étaient contraints de liquider leur retraite dès 60 ans après plusieurs années difficiles tandis que les cadres pouvaient poursuivre leur carrière jusqu'à 65 ans, les inégalités de retraites pourraient se creuser plus nettement.

- Le système de retraites complémentaires Agirc/Arrco est plus nettement contributif. Toutefois, il accorde des points aux chômeurs et aux personnes en congé maladie. Il récompense les personnes qui ont élevé des enfants par une majoration proportionnelle (ce qui est satisfaisant du point de vue de l'équité horizontale, mais guère du point de vue de l'équité verticale).

- Les retraites par capitalisation n'ont aucun caractère redistributif. Elles sont en fait réservées aux actifs les plus riches capables d'épargner et d'immobiliser leur épargne ou aux salariés bien payés des plus grandes entreprises. Aussi, serait-il contraire à l'équité de leur donner des avantages fiscaux excessifs. Nous avons vu que ce n'est pas le cas avec les PERP ; ce l'est avec le PERCO,

puisque ceux-ci permettent d'échapper aux cotisations sociales et à l'impôt sur le revenu, en cas de sortie en capital.

## **10. Conclusion**

Dans un système à la française, la redistribution est organisée par un grand nombre d'instrument, qui vont de la fiscalité à la protection sociale, en passant par les cotisations sociales et les dépenses publiques. Faut-il rêver à un instrument unique ? La réponse est sans doute négative. La redistribution à la française permet de traiter finement la situation de chacun, de tenir compte des besoins. L'universalité de certaines prestations, de certaines dépenses évite les effets de stigmatisation et contribue, tant que faire se peut, à l'homogénéisation de la société.

En France, les décisions en matière sociale et fiscale restent prises de manière centralisée, sans grand débat public où interviendraient les experts et les diverses forces sociales. Souvenons-nous de la suppression de l'universalité des allocations familiales annoncée par Lionel Jospin en 1997. Les gouvernements préfèrent annoncer de nouvelles mesures plutôt que d'assurer, par une indexation satisfaisante, le maintien des prestations satisfaisantes. Ceci tend à rendre le système de plus en plus compliqué. L'absence de vue d'ensemble aboutit aussi à des complications et des incohérences. Fallait-il créer une PPE, prestation de nature fiscale ? Fallait-il réformer l'intéressement du RMI en 2005 quand beaucoup proposaient au contraire de la rendre permanent ? Fallait-il créer un *bouclier fiscal*, qui favorise ceux qui déjà ne paient pas beaucoup d'impôt sur le revenu ? Fallait-il supprimer la taxation sur des plus-values mobilières de long terme sans intégrer cette réforme dans une réflexion d'ensemble sur l'IS et la taxation des profits ?

La période sous-revue 1993-2005 a été marquée par l'alternance de gouvernements de droite (Balladur, Juppé, puis Raffarin et de Villepin) et de gauche (Jospin). Cependant, la politique fiscale et sociale est marquée par une certaine continuité. Les velléités de baisse du taux de prélèvement obligatoire ont été contrariées par la mauvaise santé financière due à la faiblesse de la croissance et à la pression des besoins sociaux. Le système de protection sociale a été globalement maintenu, même s'il a été géré, avec rigueur, au détriment des familles et des titulaires de minima sociaux. Toutefois, la CMU a été mise en place. Un effort important a été fait en faveur de l'emploi des travailleurs non qualifiés par la réduction des cotisations employeurs portant sur les bas salaires et de leur revenu par des mesures visant à rendre le travail plus rémunérateur (comme la PPE). La montée en puissance de la CSG a

permis la réduction des cotisations salariés. Les phases de bonne santé financière ont été utilisées pour réduire l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu. Les gouvernements considèrent que la mondialisation oblige à réduire les impôts sur cadres, les dirigeants et les plus riches ; la France est l'un des pays où ceux-ci sont les plus taxés et maintenir cette situation est difficile. Dans la période récente, le souci de l'emploi a ainsi conduit à réduire fortement la taxation des dirigeants d'entreprises, qui sont pourtant au sommet de la hiérarchie des revenus et des patrimoines. Du point de vue redistributif, le bilan de la période est mitigé.

## **Annexe : Un historique des réformes fiscales et sociales en France de 1993 à 2005**

**1993** *Février : accord Arrco (uniformisation du taux de cotisation, légère baisse du taux de rendement)*

**Mars : Edouard Balladur devient premier ministre.**

Mai : Exonération des cotisations sociales employeurs familiales pour les bas salaires ; hausse de la CSG de 1,1 à 2,4 points.

Juillet : Réforme des retraites. Accord UNEDIC sur les prestations chômage (baisse de 5 %).

Le Budget 1994 comporte une baisse de l'IR (19 milliards de francs). Le nombre de tranches du barème est réduit de 13 à 7.

**1994** *Février : accord Agirc (uniformisation du taux de cotisation, gel de la valeur du point en 1994)*

**1995** **Mai : Alain Juppé devient premier ministre.**

Juin : hausse de 2 points de la TVA (de 18,6 à 20,6 %) ; hausse des accises ; majoration temporaire de l'IS (de 10 %) et de l'ISF ; extension des allègements de cotisations sociales employeurs maladie.

Novembre : création du RDS ; élargissement de l'assiette de la CSG ; hausse des cotisations maladie sur les retraités et les chômeurs imposables ; non- indexation des prestations ; projet de réforme des régime spéciaux de retraites (retiré en décembre) ; instauration des « lois de financement de la Sécurité sociale »

**1996** **Avril : réduction des droits sur les donations.**

*Avril : accord Agirc-Arrco ; forte baisse des rendements des régimes.*

Juin : Annonce d'un plan de réforme fiscale : le taux maximum de l'IR passera en 5 ans de 56,8 % à 47 % ; certains avantages fiscaux de l'épargne seront supprimés.

*Juillet : baisse de 33 % de l'ARS.*

Août : loi Robien (allègement de cotisations sociales contre réduction du temps de travail et embauche).

Septembre : 1,3 point de cotisations maladie salariés est remplacé par 1 point de CSG.

Novembre : création des plan d'épargne retraite ; *création d'une prestation spécifique dépendance.*

Le budget 2003 comporte une baisse de 25 milliards de francs de l'IR.

**1997 Juin : Lionel Jospin devient premier ministre.** *Revalorisation de l'APL, de l'ARS.*

*Mise sous condition de ressources des allocations familiales.* Suspension de la réforme Juppé de baisse de l'IR.

Juillet : hausse du taux de l'IS de 36,7 à 41,7 %

Septembre : majoration de la CSG de 3,4 à 7,5 % ; suppression des cotisations salariés maladie pour 4,75 points ; réduction de moitié de l'AGED ; extension du prélèvement de 2 % sur les revenus du capital.

Octobre : aide de 9000 F aux entreprises qui passent à 35 heures en augmentant leurs effectifs de 6 %. (mesures Aubry I)

**1998 Mai : Intéressement du RMI.**

Juin : *retour à l'universalité et amélioration des prestations familiales* contre baisse du plafond du quotient familial.

Octobre : abrogation de la loi Thomas.

Novembre : instauration du PACS.

Budget 1999 : création d'un taux de 1,8 % pour l'ISF ; suppression en 5 ans de la part salariale de l'assiette de la taxe professionnelle ; réduction de 10 à 5 % de la surtaxe temporaire de l'IS.

**1999 Mai : annonce du plan Aubry II pour le passage au 35 heures.** Baisse des cotisations sociales employeurs pour les bas salaires et pour les entreprises passées aux 35 heures.

Juin : *création de la CMU.*

Août : baisse de la TVA sur les travaux d'entretien des logements ; baisse des droits de mutation.

Budget 2000 : suppression du droit de bail ; suppression de la surtaxe de l'IS ; projet de TGAP. Création d'une CSB.

**2000 Mars : le taux de TVA est ramené de 20,6 à 19,6 % ; aménagement de la taxe d'habitation, réforme de l'allocation-logement et baisse des deux premiers taux de l'IR (lutte contre les trappes à inactivité).**

Juin : *Accord MEDEF/CFDT sur l'assurance-chômage refusé par le gouvernement.*

Août : Annonce d'une réduction d'impôt de 120 milliards de francs (3 points de PIB) sur 3 ans, dont 45 milliards pour l'IR ; suppression de la vignette automobile ; annonce de la suppression de la CSG-RDS sur les bas salaires et du retour à 33,3 % du taux de l'IS.

Septembre : création de la TIPP flottante. *Nouvel accord MEDEF/CGDT-CGC sur l'assurance chômage et le PARE.*

Octobre : création des PPESV.

Budget 2001 : Baisse de l'IR (réduction des taux, relèvement du plafond du quotient familial)

**2001** Janvier : la Prime pour l'emploi remplace la ristourne CGS-CRDS. Elle doit monter en puissance en 3 ans.

*Mai : extension de l'intéressement du RMI.*

*Octobre : la PSD est remplacée par l'Aide Personnalisée à l'Autonomie.*

Budget 2002 : mise en œuvre des mesures annoncées de baisse de l'IR, de l'IS ; de hausse de la PPE.

**2002** Durant la campagne présidentielle, Jacques Chirac promet des baisses d'impôts de 2,4 % du PIB en 5 ans, dont la baisse de 33 % de l'IR, la baisse du taux de l'IS, celle du taux de TVA sur les restaurants et les disques. Lionel Jospin annonce des baisses d'impôts pour 1,35 % du PIB, après la réduction du déficit public.

**Mai : Jean-Pierre Raffarin devient premier ministre.**

Budget 2003: Baisse de 1 % de l'IR. Hausse de la PPE pour les temps partiels. Refonte des réductions de cotisations sociales employeurs sur les bas salaires.

**2003** Juin : *Loi de réforme des retraites* ; création du Perp et du Perco.

Novembre : *plan de solidarité en faveur des personnes dépendantes* ; hausse des cotisations employeurs de 0,3 point ; suppression d'un jour férié.

Budget 2004 : baisse de l'IR de 3 %, hausse de la taxe sur les tabacs.

**2004** Avril : *suspension puis rétablissement de l'ASS.*

Juillet : baisse des charges dans la restauration.

Septembre : *Réforme de l'assurance-maladie* ; légère hausse de la CSG.

Budget 2005 : réduction des droits de succession ; réforme de l'avoir fiscal ; réduction de moitié de la surtaxe Juppé de l'IS.

**2005** Février : annonce de la poursuite de la baisse de l'IS et des droits de donations ; hausse de la PPE pour les temps partiel.

**Juin : Dominique de Villepin est nommé premier ministre.**

Septembre : de Villepin annonce une réforme de l'IR (réduction du nombre de tranches, incorporation de la réduction de 20 % dans le barème, plafonnement des niches fiscale) et une hausse de la PPE.

Octobre : création du bouclier fiscal ; réduction de l'ISF pour les actionnaires et cadres dirigeants ; suppression de la taxation des plus-values mobilières au bout de huit ans de détention.