



Quatre grands défis pour notre fiscalité Contribution à la revue générale des prélèvements obligatoires

Olivier Passet et Alain Trannoy



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/economiepublique/8599>
ISSN : 1778-7440

Éditeur

IDEP - Institut d'économie publique

Édition imprimée

Date de publication : 20 août 2012
Pagination : 147-202
ISSN : 1373-8496

Référence électronique

Olivier Passet et Alain Trannoy, « Quatre grands défis pour notre fiscalité Contribution à la revue générale des prélèvements obligatoires », *Économie publique/Public economics* [En ligne], 22-23 | 2008/1-2, mis en ligne le 04 octobre 2012, consulté le 26 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/economiepublique/8599>

économie publique public economics

Revue de l'**Institut d'Économie Publique**

Deux numéros par an

n° 22-23 – 2008/1-2



Quatre grands défis pour notre fiscalité

Contribution à la revue générale des prélèvements obligatoires

Oliver Passet *

Alain Trannoy **

Résumé

Cet article restitue pour une très large part les travaux menés sous la direction d'Alain Trannoy et Olivier Passet, au sein du Centre d'analyse stratégique (CAS), dans le cadre du projet avorté de Revue générale des prélèvements obligatoires (RGPO), initié par le ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi, à la fin de 2007. Le travail mené alors avait pour but de dégager, en amont, les grands défis qui allaient contraindre l'évolution de notre fiscalité à moyen terme.

Summary

This article largely reproduces the work under the supervision of Alain Trannoy and Olivier Passet, within the French Strategic Analysis Centre (CAS), under the failed project of the general review of mandatory contributions initiated by the French Ministry of Economy, Industry and Employment, at the end of 2007. The work done there was to identify, upstream, the major challenges that would shape the French tax system in the medium term.

*. Conseil d'analyse économique (CAE).

**.

Aix Marseille Université (Aix-Marseille School of Economics), EHESS. Ce texte a été en très grande partie rédigé lorsque Olivier Passet était Chef du Département des affaires économiques et financières du CAS (Centre d'analyse stratégique).

Mots-clés : Taxation, réforme fiscale, efficacité, compétition fiscale.

Keywords: Taxation, Fiscal Reform, Efficiency, Tax Competition.

J.E.L. : H20, H30, H32

Cadre de l'exercice

Cet article restitue pour une très large part les travaux menés sous la direction d'Alain Trannoy, au sein du Centre d'analyse stratégique (CAS), dans le cadre du projet avorté de Revue générale des prélèvements obligatoires (RGPO), initié par le ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi, à la fin de l'année 2007. Le travail mené alors avait pour but de dégager, en amont, les grandes tendances qui allaient modeler notre fiscalité à moyen terme.

Les choix distributifs qu'impliquent les différentes options fiscales viennent naturellement à l'esprit. Mais si l'on suit cette pente, il semble difficile de pouvoir anticiper les choix redistributifs qui sont largement commandés par l'évolution politique et donc l'opinion publique.

En revanche, quelle que soit la couleur du parti au pouvoir, les choix en matière fiscale doivent respecter un certain nombre de contraintes. Celles-ci évoluent, elles aussi, au cours du temps, certaines se font plus prégnantes, alors que d'autres s'estompent. Le but de l'exercice est donc original car il cherche à repérer les grandes lignes de force qui vont contribuer à modeler par nécessité l'évolution de notre système de prélèvements dans les quinze prochaines années. Elles pèsent sur les choix du décideur, exécutif ou législatif, mais ne les dictent pas entièrement car généralement elles laissent une latitude, une marge qui lui permette de continuer à exprimer des préférences de nature plus proprement politique.

Nous voudrions nous arrêter là où commence le choix entre l'efficacité et l'équité ou entre différentes conceptions de l'équité. En ce sens, ce travail vise à recueillir un assentiment large qui dépasse les préférences partisans. Il ne constitue qu'une étape vers la définition d'une stratégie, l'autre dimension manquante constituant une hiérarchisation des priorités et des finalités qui est l'apanage du politique. Le but n'est pas tant de fournir des préconisations qui sont prématurées à cette étape car n'intégrant pas toutes les dimensions du choix en matière de fiscalité que de faire partager une démarche analytique. Il s'agit de donner à penser et à réfléchir plutôt que de livrer des solutions qui nécessitent chaque fois des analyses fines en termes de répercussion et en particulier en matière redistributive. Tout le monde clame que l'impôt doit être juste, mais selon le point de vue, l'impôt

progressif est vu comme un outil établissant la justice fiscale ou comme une formule inique. En conséquence, le défi de la justice ne s'inscrit pas parmi les thèmes abordés qui peuvent tous, à divers titres, apparaître comme des déclinaisons de l'efficacité.

Dans le bref temps qui était imparti à l'équipe¹, il nous a fallu faire des choix. Il s'est imposé de manière naturelle de concentrer l'attention sur cinq défis que devra sans nul doute acclimater notre système fiscal-social. Le premier est celui de *la société de la connaissance* ; le second, celui de *la concurrence et de l'attractivité* ; le troisième, celui du *vieillissement* ; le quatrième, celui du *développement durable*, le dernier celui de la *décentralisation*. Le premier aurait pu être fondu avec le second car il s'agit d'une réflexion sur la façon dont notre système de prélèvements obligatoires affecte la compétitivité de la France. Toutefois, la dimension « hors prix » de la compétitivité constitue le sujet du premier défi, alors que le second s'intéresse à la dimension « prix » de cette compétitivité.

Nous essayons ici d'appréhender dans quelle mesure ces différents défis affecteront les finances publiques et les prélèvements obligatoires et, en sens inverse, comment les prélèvements obligatoires influenceront sur les paramètres essentiels de notre économie dans la direction précisément étudiée. Cette étude ne propose pas, rappelons-le, de solutions « clef en main », mais se contente d'identifier un certain nombre d'options ou, au contraire, de contraintes pour les politiques publiques.

L'accent a été mis délibérément sur des points qui n'apparaissaient pas systématiquement dans le débat public, de manière à ce que le caractère sinon novateur du moins utile du travail puisse être identifié par le lecteur déjà averti de ces sujets.

La rédaction a été effectuée à la charnière des années 2007-2008 c'est-à-dire avant la suppression de la taxe professionnelle, l'essai avorté de l'introduction de la taxe carbone, le passage de l'âge de la retraite à 62 ans. Ces décisions témoignent d'ailleurs de la puissance des contraintes repérées dans cet exercice puisque la première a été sacrifiée sur l'autel du défi de la compétitivité, alors que la seconde a été portée sur les fonds baptismaux de l'urgence écologique, avant d'être abandonnée après les difficultés pointées par le Conseil Constitutionnel. Quant au recul de l'âge de la retraite, il témoigne de la prise de conscience de la nécessité d'adapter notre système de pension à l'allongement de la durée de la vie. Un point qui n'est pas abordé réellement dans cet article consisterait à savoir si les enjeux pointent dans des directions différentes quant à l'avenir de notre fiscalité. La suppression de la taxe professionnelle privilégie l'amélioration de notre compétitivité plutôt que la préservation de la décentralisation financière

1. Thomas Brand, Annick Guilloux, Rémi Lallement, Céline Mareuge, Armand Marnix ont été associés au sein du CAS à ce travail qui avait abouti à la remise d'une préparation Powerpoint au Secrétaire d'État chargé de la prospective. Ce travail ne donnera jamais lieu à une diffusion publique. Il n'engage dès lors que ses auteurs.

des collectivités locales. Mais les tendances que nous avons repérées quant à cette dernière laissent deviner que celle-ci était en danger et que la hache du bourreau allait trancher dans le vif. À cet égard, ces changements traduisent que les administrations qui portent la continuité de la politique de la France dans tous les domaines et qui partagent le pouvoir de proposition ou de modulation de l'outil fiscal avec le pouvoir politique internalisent bien les différentes contraintes et pèsent pour que les inflexions ajustent l'existant dans le sens pointé par ces défis. La crise économique majeure qui secoue les économies européennes depuis 2008 et l'adaptation du modèle de croissance qui s'en suit ne fait que rendre plus impérieux leur prise en compte. Le constat écrit en 2008 n'a pas perdu de son acuité et de son actualité même si la majorité des chiffres se réfère à ceux du début du mandat du président Sarkozy. Nous avons laissé l'encre sécher mais c'est comme si le temps avait suspendu son vol, preuve que la France n'est pas un pays facile à réformer. Seul, le défi des territoires ne se pose plus complètement de la même façon avec la suppression de la taxe professionnelle qui représente une réforme majeure du quinquennat Sarkozy, même si elle est largement passée inaperçue auprès du grand public. En affectant l'impôt local touchant les entreprises, responsable d'une grande partie de l'inégalité des richesses de potentiel fiscal entre territoires, cette suppression change les termes du débat en matière de décentralisation qui doit s'analyser en partie à nouveau frais. Aussi avons-nous décidé de ne pas inclure cette dernière partie dans cette version.

1. Le défi de la société de la connaissance

La France occupe aujourd'hui une position moyenne sur le registre de l'économie de la connaissance. Philippe Aghion, parmi d'autres, a, à de multiples reprises, alerté le pouvoir politique sur l'importance pour une économie développée de se positionner sur le plan technologique. L'acquisition de nouvelles parts de marchés, pour ce type de pays, s'effectue sur leur capacité à différencier leurs produits, notamment grâce à un bon positionnement de gamme. Un investissement insuffisant dans les ressorts immatériels de la croissance pèsera à la baisse sur la productivité et la compétitivité. Il est possible de voir dans la position moyenne de la France en économie de la connaissance, où l'innovation tient une place stratégique, une des explications du problème de positionnement de nos produits et de nos pertes de parts de marché à l'export.

En effet, selon les indicateurs composites élaborés par la Commission européenne, la France n'est pas leader en matière d'innovation et perd plutôt du terrain. L'indicateur composite de performance en matière d'innovation (SII, Summary Innovation Index) synthétise en effet 25 variables ayant trait à l'activité d'innovation, regroupées en 5 dimensions : les moteurs d'innovation (éducation et formation), la

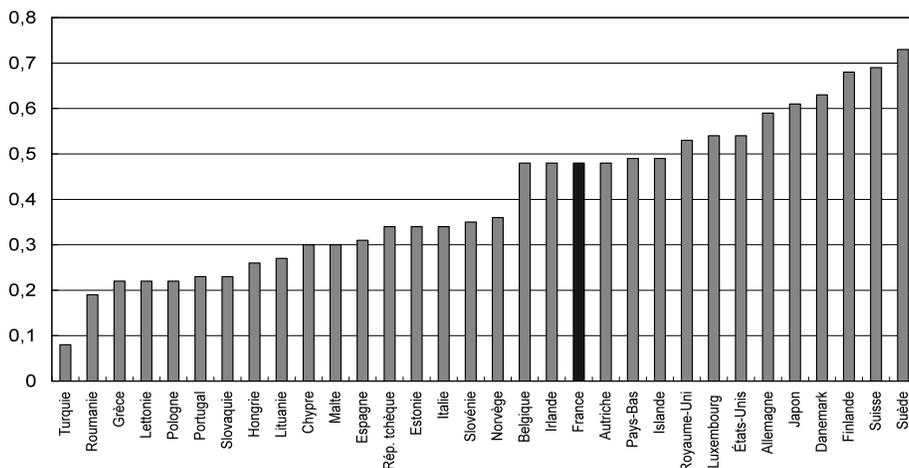


Figure 1 : L'indicateur composite SII de performance en matière d'innovation, 2006

Source : PRO INNO Europe, 2007

création de connaissance (R&D publique et privée), la dynamique entrepreneuriale (poids des PME innovantes, coopérations en matière d'innovation, capital-risque), les applications : parts de l'emploi, des ventes et des exportations dans les secteurs de haute technologie, et dépôts de brevets.

L'écart de la France avec les États-Unis ou les pays du Nord de l'Europe, d'après ces indicateurs, est très supérieur à celui qui sépare la France de ces mêmes pays concernant le niveau d'investissement public et privé dans la recherche et l'éducation.

La médiocrité des performances françaises en matière d'innovation apparaît ainsi moins liée aux moyens financiers globalement mobilisés qu'à leur ciblage et à leur efficacité. En particulier, la part de la population ayant poursuivi des études dans l'enseignement supérieur, la faible disponibilité de capital-risque à un stade précoce (fonds d'amorçage et de démarrage), et le nombre de brevets déposés en seraient des causes plus directes. En matière de formation, le nombre d'étudiants dans l'enseignement supérieur stagne. Les besoins en qualification nécessiteront, outre une meilleure utilisation des fonds (que favorise la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et aux responsabilités des universités), une accentuation de l'effort financier par étudiant. Le financement supplémentaire ne passe sans doute pas exclusivement par l'impôt, mais peut-être par de nouvelles formules de partenariat avec le privé.

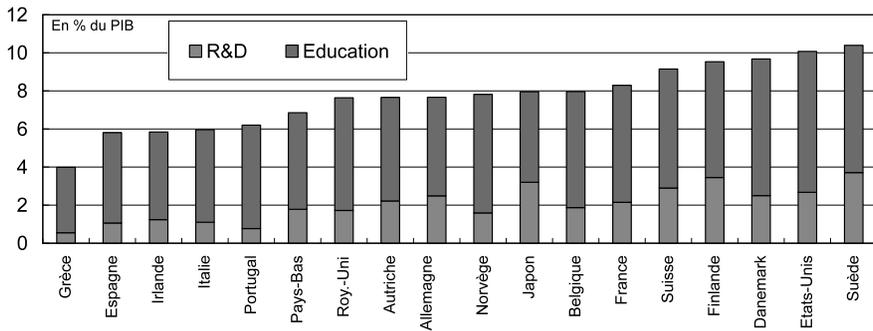


Figure 2 : Investissement public et privé dans la recherche et l'éducation, 2004

Source : OCDE, Eurostat

1.1. Financer une meilleure qualification de la population

Relever le défi de la société de la connaissance impose en premier lieu de relever le niveau général d'éducation. Le système éducatif contribue en effet au partitionnement de la force de travail entre différents niveaux de qualification. Par là même, il commande à long terme la spécialisation de la France sur des biens à plus ou moins grand contenu en travail très, moyennement ou pas qualifié, et donc la distribution des salaires et des traitements. Il influe *in fine* sur la base fiscale pour tous les impôts assis sur le travail. Historiquement, les générations ont été de mieux en mieux formées, assurant une hausse de qualification moyenne. Néanmoins, la progression continue du niveau général de sortie semble stoppée depuis plusieurs années. La part des élèves d'une génération poursuivant des études supérieures ou obtenant un diplôme ne progresse plus.

De surcroît, l'enseignement primaire et secondaire peine à faire assimiler les connaissances fondamentales à la totalité d'une génération. D'après les enquêtes PISA 2006, les performances en mathématiques ont subi une forte baisse en particulier en raison de la baisse des résultats de la tranche inférieure des performances. Les disparités d'acquisition se sont marquées au sein d'une même génération : d'après PISA 2006, la France apparaît comme le pays dans lequel le score en sciences entre deux élèves issus de milieux sociaux opposés est le plus grand.

Au total, la France est moyennement placée dans la course à la connaissance et sa position relative semble se dégrader. On peut parler au minimum d'une stagnation du rendement global du système éducatif français.

Pourtant, du point de vue des élèves, les résultats empiriques ne montrent pas un rendement moindre d'une amélioration de la qualification, et donc de

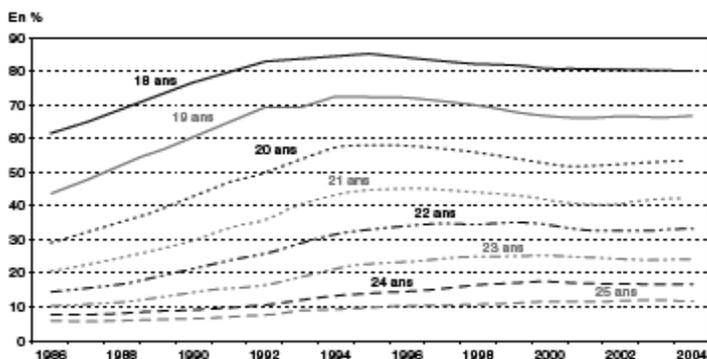


Figure 3 : Taux de scolarisation de la population de 18 à 25 ans

Source : ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, DEPP.

l'incitation à poursuivre des études, que dans les autres pays. En effet, d'après la théorie du capital humain, un individu prolonge son effort éducatif en fonction de la connaissance du taux de rendement d'une année d'éducation additionnelle, c'est-à-dire du surcroît de revenu espéré, lié à la poursuite de ses études.

En écho à l'investissement dans la recherche et l'éducation, le frein à l'élévation des qualifications ne provient pas non plus d'un manque global de financement de l'enseignement primaire et secondaire. L'enseignement primaire et secondaire est bien pourvu budgétairement en France relativement aux autres pays ; les taux d'encadrement sont élevés, mais les enseignants apparaissent, en revanche, relativement peu payés. L'effort qualitatif à accomplir limite ainsi les économies budgétaires envisageables dans ce domaine.

1.1.1. Les prélèvements obligatoires ne doivent pas décourager l'intégration des plus qualifiés

En matière d'économie de la connaissance, une autre relation peut sans doute être dégagée entre le système de prélèvements obligatoires et le développement des secteurs les plus innovants. Les allègements de charges constituent une politique de l'emploi efficace en ce qu'elles ont permis, depuis plusieurs années, l'arrêt de la chute de l'emploi non qualifié dans l'emploi total. Cependant, la combinaison de charges élevées et des allègements de charge ciblés sur les non qualifiés est susceptible de freiner la progression des salaires et des carrières, et pourrait de la sorte pénaliser l'économie de la connaissance. Cet effet secondaire a fait jusqu'à présent l'objet de peu d'études et reste controversé. La réflexion mérite d'être approfondie ; elle est susceptible d'apporter un éclairage nouveau à l'idée de poser des conditions aux allègements de charges, notamment en termes de négociation

Tableau 1 : *Impact sur les taux de rendement internes privés de l'éducation de la durée des études, de la fiscalité, des droits d'inscription et des bourses et prêts, pour les hommes, en points de pourcentage, (1999-2000)*

	États-Unis	Japon	Allemagne	France	Italie	Royaume-Uni	Canada	Danemark	Pays-Bas	Suède	Moyenne de pays
Second cycle du secondaire											
Taux global de rendement privé (1) + (2) + (3)	16,4	6,4	10,8	14,8	11,2	15,1	13,6	11,3	7,9	6,4	11,4
Impact de :											
Prime salariale* (1)	14,4	4,4	10	7,5	9,5	12,4	11,9	11,3	6,9	3,9	9,2
Hausse de la fiscalité (2)	-0,9	-0,2	-2,1	-1		-1,5	-1,6	-2,2	-0,2	-0,6	-1,1
Baisse du risque de chômage (3)	2,9	2,2	2,9	8,3	1,7	4,2	3,6	2,2	1,2	3,1	3,6
Éducation supérieure											
Taux global de rendement privé (1) + (2) + (3) + (4) + (5)	14,9	7,5	9	12,2	6,5	17,3	8,1	13,9	12	11,4	11,8
Impact de :											
Prime salariale* (1)	18,9	8	7,1	13,3	6,7	18,1	8,4	7,9	11,7	9,4	11,4
Hausse de la fiscalité (2)	-2,3	-0,3	-1,5	-1,6		-2,1	-0,5	-0,4	-2	-1,5	-1,3
Baisse du risque de chômage (3)	0,9	0,3	1,1	0,4	0,5	0,7	0,6	1,1	0	1,2	0,7
Droits d'inscription (4)	-4,7	-1,6	-0,3	-0,8	-0,7	-2,4	-2	-0,1	-0,6	-0,7	-1,5
Bourses et prêts d'études (5)	2,1	1,1	2,6	0,9	0	3	1,6	5,4	2,9	3	2,5

Source : OCDE [2003].

Note : Le taux de rendement du deuxième cycle du secondaire (respectivement, de l'enseignement supérieur) est calculé en comparant les coûts et avantages privés de ce niveau avec ceux du premier cycle du secondaire (respectivement du deuxième cycle du secondaire).

* Corrigée de la durée des études.

salariale.

Comme le montre le tableau 1 (page précédente), les taux internes de rendement d'une année supplémentaire d'éducation, sont en partie liés aux prélèvements fiscaux et sociaux. Au cours des 20 dernières années, les efforts de réduction du poids des prélèvements obligatoires ont surtout porté sur la partie la moins qualifiée de la population active. Or, aujourd'hui, la proportion de non ou peu diplômés dans la population disponible de 25-64 ans est supérieure en France à celle des grands pays de l'OCDE.

Ce constat, combiné à un niveau relativement élevé du coût horaire du travail au niveau du SMIC a conduit à la mise en place du système actuel d'allègement de cotisations concentrées sur les bas salaires. Cette option a permis de conserver des prélèvements élevés sur les salaires, tout en amortissant son effet au niveau du SMIC. Cette politique a réussi. Elle a conduit à une stabilisation de la part des non qualifiés dans l'emploi entre 21 et 22 % des salariés, après une forte baisse au cours des années 1980. La France dispose ainsi désormais d'un taux d'emploi des peu diplômés parmi les plus élevés d'Europe.

Comme revers de la médaille, la baisse de charges ciblée a induit une progressivité des charges sociales autour du SMIC d'une ampleur sans équivalent au sein de l'OCDE (voir Figure 6).

À long terme, le danger est de freiner la progression des salaires ou des qualifications - phénomènes de trappes à bas salaires et à basse qualification - et de défavoriser les secteurs exposés ou innovants au détriment des secteurs

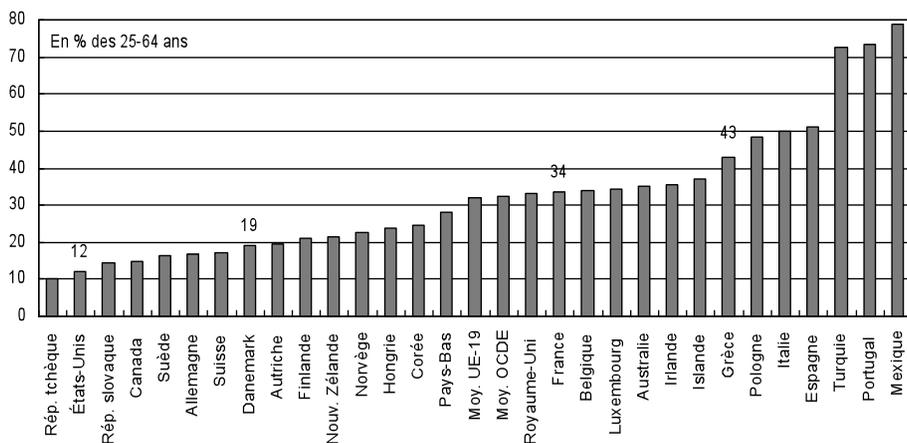


Figure 4 : Part des personnes de 25-64 ans ayant un niveau de diplôme inférieur au 2^e cycle du secondaire, 2005

Source : Eurostat

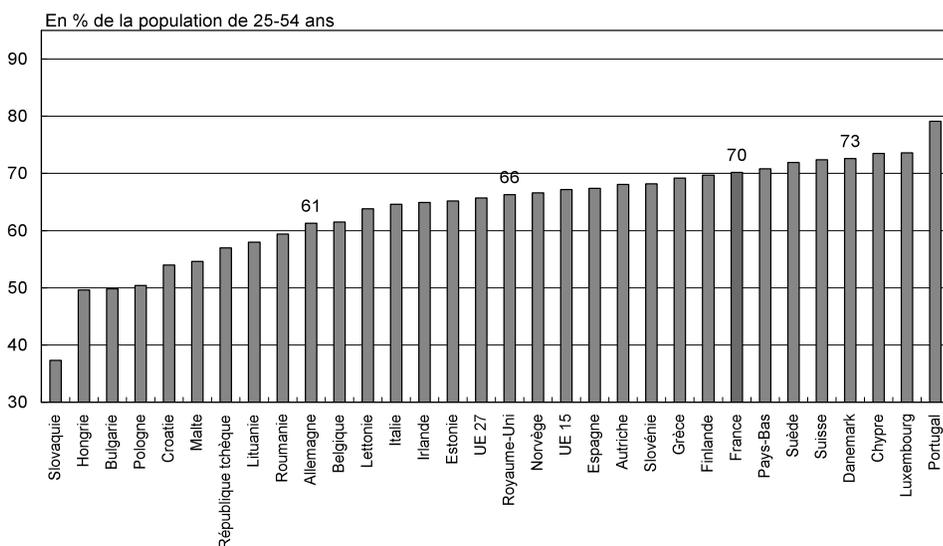


Figure 5 : Taux d'emploi des non qualifiés (CITE 0-2), 2006

Source : Eurostat, OCDE

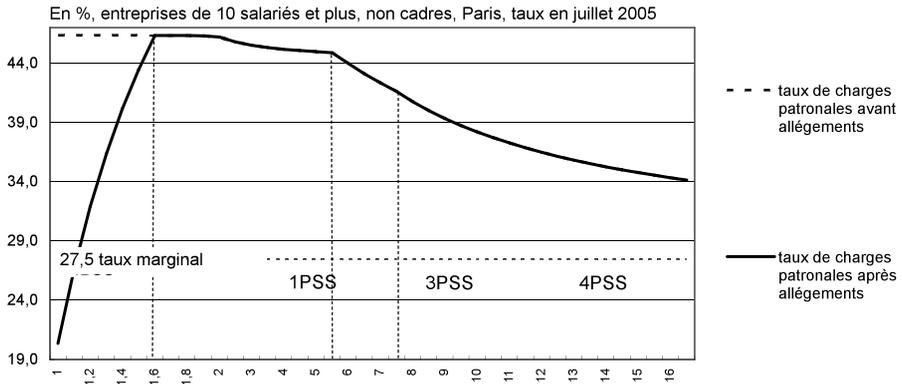


Figure 6 : *Progressivité des cotisations sociales employeurs*

Source : O. Chagny, M.-A Esrtrade, V. Janod (2005)

Note : PSS = plafond de sécurité sociale ; abscisse = multiple du SMIC 39 h

abrités (Cour des Comptes, 2006). Cet effet des allègements sur la dynamique des qualifications n'est pas encore documenté.

Cependant, en l'état actuel, ce dispositif n'incite pas particulièrement les entreprises à embaucher des personnes qualifiées alors que leur taux d'emploi est relativement bas.

La France se distingue ainsi par un taux d'emploi des diplômés du supérieur parmi les plus faibles de l'OCDE, (les pays derrière la France sont l'Italie, l'Espagne et la Grèce !) et par une tendance forte au déclassement des diplômés dans l'emploi. Face au besoin d'accroître le niveau de qualification de la population active, le mécanisme de baisse de charges appliqué actuellement n'est peut-être pas la réponse la plus pertinente, du moins si l'on raisonne à long terme. La politique d'exonérations ciblées devrait être conçue comme transitoire, ou être généralisée à l'ensemble des salariés afin de ne pas « désinciter » les entreprises à embaucher du personnel plus qualifié. Cette question se pose avec d'autant plus d'acuité que la qualification de la population active s'élève régulièrement². Or, si elle dépasse un certain seuil, l'incitation à la création d'emplois non qualifiés risque de pénaliser l'économie de la connaissance, d'aggraver les phénomènes de déclassement et de diminuer le rendement de l'éducation.

Ce sont moins les allègements de cotisations qui causent ces difficultés, que le niveau global des cotisations sociales. Les allègements ne réduisent celles-ci

2. En raison du remplacement des personnes qui partent à la retraite par des jeunes qui ont suivi en moyenne des études plus longues.

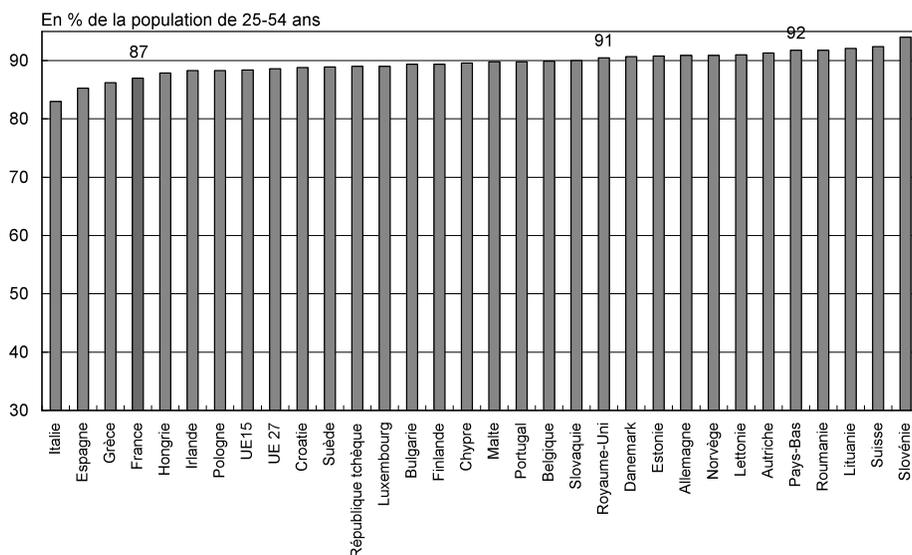


Figure 7 : Taux d'emploi des qualifiés (CITE 5-6), 2006

Source : Eurostat, LFS

qu'autour du SMIC, la taxe sur les salaires venant également alourdir le coût du travail qualifié dans les secteurs qui y sont assujettis comme le secteur bancaire.

1.2. Permettre l'essor de la R&D en France

Un troisième lien entre prélèvements obligatoires et économie de la connaissance réside dans les incitations fiscales à la R&D. Du fait d'une dépense privée relativement faible en France, le Crédit d'impôt recherche (CIR) a été élargi et rendu plus efficace. Il constitue une aide fiscale ciblée. À l'avenir, il conviendra certainement de s'intéresser aussi aux moyens d'inciter les PME à augmenter leur taille (l'insuffisance de R&D privée semblant tenir en partie à notre insuffisance en entreprises intermédiaires). Enfin, il convient certainement de mieux calibrer la fiscalité de l'épargne afin de l'orienter plus efficacement vers le financement risqué des secteurs innovants.

1.2.1. Pour compenser son retard en R&D, la France développe des dispositifs fortement incitatifs à destination des acteurs privés

La France reste loin du Japon et des États-Unis en matière de dépenses de R&D (publique et privée). Ses dépenses en la matière ont fluctué depuis 1980 autour de

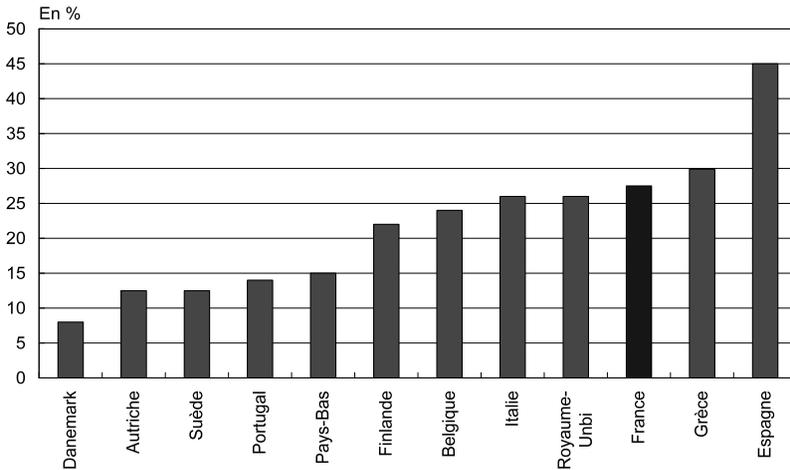


Figure 8 : *Taux de diplômés de l'enseignement supérieur déclassés en % selon leur expérience sur le marché du travail, 2000*

Source : Eurostat, enquête Force de travail 2000, T. Couppié et M. Mansuy (2005)

Lecture : en Autriche, la proportion de diplômés de l'enseignement supérieur qui occupent en mars 2000 un emploi classé en dehors des catégories des managers, des professions intellectuelles et scientifiques et des professions intermédiaires s'établit à 12,6 % parmi les juniors.

2 % du PIB contre des taux plus proches de 2,5 % en Allemagne et aux États-Unis, voire 3 % au Japon.

L'écart de la France à ces compétiteurs traditionnels en recherche s'est donc maintenu depuis les années 1980. Il n'est pas pour autant une fatalité puisque d'autres pays ont fourni un effort substantiel en augmentant fortement leurs dépenses globales de R&D. Un pays comme le Danemark, par exemple, a quasiment doublé son investissement en passant de 1,3 % du PIB en moyenne sur la période 1985-1989 à 2,5 % sur la période 2001-2005. La progression de la Finlande est tout aussi spectaculaire, passant de 1,7 % du PIB sur la première période à 3,4 % sur la seconde.

Le rendement de ces dépenses de R&D en termes de brevets³ ne compense pas leur faible progression puisque, là encore, la France se classe en milieu de tableau parmi les pays de l'OCDE, derrière les Pays-Bas, l'Allemagne, la Finlande, le Japon et le Royaume-Uni, mais néanmoins devant les États-Unis et le Danemark.

Toutefois, un renforcement récent des aides à la R&D privée place désormais la France en tête des pays de l'OCDE en matière d'incitations fiscales directes et

3. Brevets « triadiques » déposés simultanément aux USA, au Japon et à l'office européen.

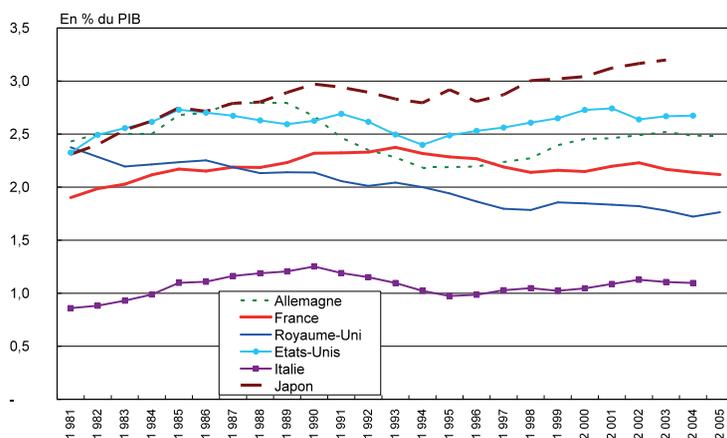


Figure 9 : Évolution de la R&D dans le PIB

Source : Eurostat, OCDE (pour Allemagne, 1981-1990)

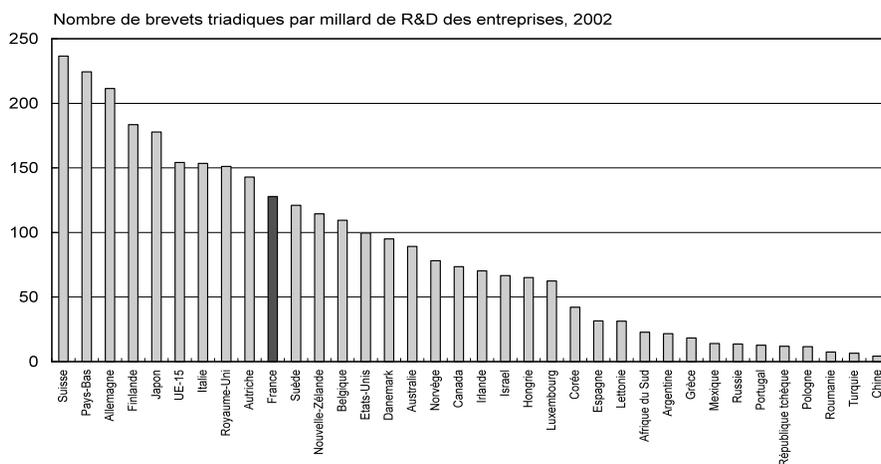


Figure 10 : Rendement des sommes investies en recherche

Source : OCDE

Tableau 2 : *Les aides fiscales et subventions directes à la R&D selon les pays*

Aides directes	Aides fiscales		
	Faibles	Moyennes	Fortes
Faibles	Japon, Mexique	Canada, Australie	
Moyennes	Allemagne, Suède, Belgique, Irlande, Finlande	Danemark, Pays-Bas, Autriche, Corée	Portugal, Espagne
Fortes	Italie, Nouvelle Zélande, Norvège	France (2003), États-Unis, Royaume-Uni	France (2008)

indirectes, avec un taux de subvention (crédit d'impôt et abattements) de 33 % (y compris le Crédit d'impôt recherche). On peut noter cependant que les pays les plus performants en matière de R&D ne sont pas les plus dépensiers en subventions : le taux de subvention de la R&D aux États-Unis est de seulement 6 %, et il est même négatif en Allemagne, au Danemark et en Finlande.

De manière plus générale, au sein de l'OCDE, les politiques de subventions sectorielles ont tendance à décliner, au profit des aides fiscales. Considérées comme plus neutres, ces dernières ne nécessitent pas que l'État choisisse les secteurs aidés. Le nombre de pays de l'OCDE ayant mis en place des aides fiscales est passé de 12 en 1996 à 19 en 2005. La plupart ont développé des crédits d'impôts ou des abattements, à l'exception notable de la Suède et de l'Allemagne. La France, avec 9 à 11 % de soutien public au financement privé de la R&D des entreprises en 2000-2005, affiche un niveau relativement élevé en ce domaine (hors crédit d'impôt). Mais elle y conjugue également depuis 2008 un dispositif d'aides fiscales particulièrement généreux avec l'extension du Crédit impôt recherche. D'une position intermédiaire au sein de l'OCDE en matière d'intensité de ses aides fiscales, la France est donc passée dans une position de tête en augmentant, depuis 2005, les montants de plus d'un tiers. Ils devraient tripler d'ici 2012 pour atteindre 5,27 milliards d'euros.

Commentaire a posteriori : La France dispose ainsi à partir de 2008 d'un des dispositifs les plus incitatifs au monde, ce qui aurait dû contribuer à lui faire rattraper son retard en termes de R&D privée et à se rapprocher de l'objectif de Lisbonne de 3 % du PIB consacrés à la R&D. La dépense en R&D des entreprises françaises est passée de 2006 à 2009 de 1,32 à 1,39 point de PIB (source Insee, mars 2012). Certes, la crise est passée par là, mais il est méritoire que l'investissement en R&D n'ait pas baissé pendant la période. Néanmoins, il faut constater un effet multiplicateur assez faible, ce qui est assez inquiétant, compte tenu du coût du dispositif.

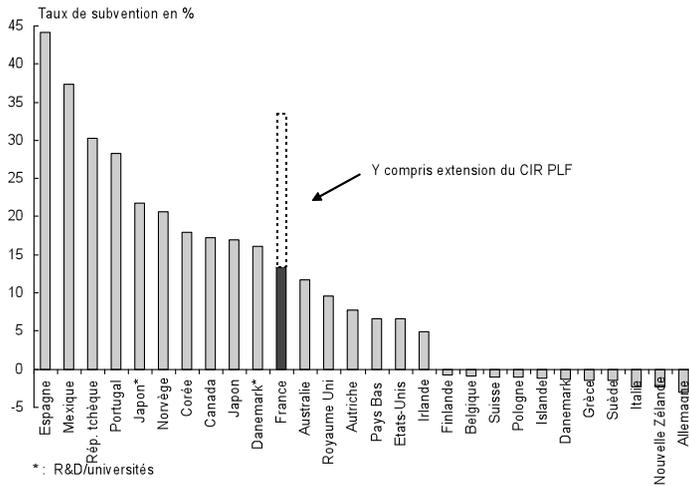


Figure 11 : Intensité des aides fiscales à la R&D (crédit d'impôt et abattements)

Source : OCDE, 2006

1.2.2. L'efficacité des aides fiscales ciblées sur la R&D bute sur des caractéristiques profondes de l'appareil productif (spécialisation, densité de PME) dont l'évolution dépend d'une action plus générale, fiscale ou réglementaire

Deux raisons pourraient expliquer notre difficulté à développer la R&D privée malgré le niveau des aides fiscales : le faible nombre d'entreprises de taille moyenne qui innove et la composition sectorielle de la production française.

D'une part, la R&D française est essentiellement le fait des grandes entreprises : 10 % des 200 premiers groupes mondiaux en termes de R&D sont français, mais seulement 3 % de la 200^e à la 700^e position. La R&D est moins concentrée en Allemagne ou au Royaume-Uni. Par rapport aux États-Unis, si les entreprises françaises et américaines produisaient le même effort de R&D en pourcentage de leur chiffre d'affaires à taille équivalente, la France comblerait la moitié de son retard en matière de R&D. L'autre moitié est donc liée à un effet de structure du tissu de PME. Or, comme la proportion d'entreprises innovantes qui déposent des brevets est la même, taille à taille, entre France et Allemagne, le déficit d'entreprises moyennes en France doit donc constituer l'une des raisons de l'écart de R&D avec l'Allemagne.

D'autre part, le rapport Beffa a souligné qu'à secteurs équivalents, la France produit le même effort de R&D que les pays en pointe. De fait, les statistiques de dépôts de brevets montrent que l'écart France / Allemagne tient largement au poids

Tableau 3 : *Proportion des entreprises innovantes ayant demandé au moins un brevet pendant la période 2002-2004*

	France	Allemagne	Danemark
10-49 salariés	15,6	12,7	14,6
50-249 salariés	30,1	28	28,5
250 salariés ou plus	48,3	48,9	40,9
Toutes tailles confondues	22,2	20,1	19,6
Dont : sect. manufacturier	27,1	30,8	26,5
Services	16,3	7,7	11,0

Source : Eurostat

du secteur manufacturier allemand.

Le rôle des effets de composition paraît donc déterminant sur le niveau de R&D français : à taille ou secteur équivalent, les entreprises innovantes françaises déposent autant ou plus de brevets que les allemandes. Les différences de structure jouent donc un rôle décisif. Cette partie s'achève donc sur le constat que la faiblesse de notre R&D est à chercher dans une structure inadéquate de notre appareil productif. Plus les entreprises sont grandes et plus elles investissent en R&D. Il faut donc que la taille des PME françaises augmente. Alors que la France est un pays qui épargne beaucoup, nombre de PME se plaignent de ne pouvoir avoir accès à des sources de financement longs comme elles le voudraient. Cette question renvoie à l'orientation de l'épargne et donc à sa fiscalité que nous abordons à son tour.

1.3. La fiscalité de l'épargne est insuffisamment orientée pour stimuler l'innovation

L'épargne constitue une réserve de fonds très convoitée pour le financement des entreprises innovantes. Or, son affectation dans les différents produits financiers est fortement influencée par la fiscalité.

De manière générale, l'épargne est relativement peu imposée en France. Un rapport du Conseil des impôts, en 1999, évaluait, pour 1997, à 8 % le ratio entre les recettes fiscales liées à l'épargne et les revenus afférents et estimait, d'après des données Eurostat, que le taux implicite d'imposition se situait un peu en dessous de celui de l'Union européenne à 15 pays. Ce faible taux moyen recouvre en réalité un éventail de taux d'imposition (prélèvements fiscaux et sociaux inclus) très large, variant de 0 à 51 % (Taux marginal de l'IR + prélèvements sociaux 11 %). Des taux élevés sur un nombre limité de produits coexistent avec des taux très faibles, voire nuls, sur de nombreux placements financiers. L'assiette des prélèvements est en effet très réduite : d'après le rapport Marini (2004), 75 % de l'encours de

Tableau 4 : *Dépenses fiscales sur les produits d'épargne en 2006*

	Dépense fiscale (Millions d'€)
Épargne réglementée	2 450
PEL / CEL	1 420
PEP (en voie d'extinction)	550
Livret Bleu	20
Livret A	240
Livret Jeune	30
LEP	90
CODEVI / LDD	100
Épargne longue	8 090
Assurance vie	3 640
PEA	1 250
Épargne salariale	1 710
Valeurs mobilières (taux forfaitaires + plus-values de cession)	500
Produits dédiés à la retraite	990
PERE	nc
Retraite complémentaire Art 39	nc
PREFON + PERP	490
PERCO	nc
Madelin	500
Épargne risque	548
FIP, FCPR, SCR, SUIR	61
Exonérations d'ISF	487
Stocks options	130
	11 218

Source : PLF 2008

l'épargne des ménages en 2002 seraient partiellement ou totalement défiscalisés. Le coût des principales dépenses fiscales pour les produits d'épargne peut ainsi être évalué à plus de 11 milliards d'euros en 2006 (Projet de Loi de Finances 2008). Le régime d'abattement sur les dividendes, qui se substitue à l'avoir fiscal, ou certains dispositifs en faveur du financement des PME pourraient encore majorer ce chiffre.

Si l'effet des dépenses fiscales sur le niveau de l'épargne n'est pas évident à démontrer (rapport du Conseil des impôts sur la fiscalité dérogatoire, 2003), l'impact est certainement plus net sur la composition de l'épargne. La fiscalité actuelle produit des effets d'aubaine et des effets plutôt « distorsifs ». Or, l'essaimage des aides, ainsi que leur instabilité, rendent la fiscalité de l'épargne peu lisible et peu cohérente. Dans son rapport de 2003, le Conseil des Impôts a relevé la multiplicité des objectifs poursuivis simultanément : allocation des ressources à des réalisations d'intérêt général (HLM, infrastructures...), renforcement des fonds propres des entreprises, intéressement des salariés aux profits, préparation de la retraite, etc.

À l'opposé de l'objectif d'alimenter en capitaux longs les entreprises innovantes, la fiscalité actuelle incite plutôt à investir l'épargne dans des produits peu risqués. Ainsi, l'épargne est à plus des deux tiers absorbée par des produits sans risque (Livret A, assurance-vie...), non dédiés à l'innovation. Le ciblage de l'épargne réglementée répond en partie à des objectifs anciens visant à limiter la thésaurisation des « bas de laine ». Au sein de cet ensemble, les Plans d'épargne logement (PEL) et Comptes d'épargne logement (CEL) (1,4 milliard d'€) ne sont plus aujourd'hui des supports d'épargne logement (moins de 10% des dépôts d'épargne logement sont transformés en prêts), mais des supports d'épargne sans risque. En outre, la fiscalité des plus values mobilières est indépendante du risque pris par l'investisseur. Ainsi, de nombreux dispositifs sont destinés à favoriser le développement de l'actionnariat (PEA, FCPI, FCPR, etc.) alors que dans le même temps, les produits de placement à revenus fixes sont soumis au prélèvement libératoire qui est apparu plus avantageux que le barème de l'impôt sur le revenu avant les hausses apparues à la fin du quinquennat du président Sarkozy. Cet avantage fut d'autant plus net qu'aucune durée de blocage n'est imposée dans le cas des produits de placement à revenus fixes, alors que les différents dispositifs favorisant l'épargne en actions sont subordonnés à des durées minimales de détention.

Une politique fiscale favorisant le financement de l'innovation devrait, en principe, inciter l'investissement dans les domaines à externalité positive, sur lesquels les épargnants et le système financier ne se positionnent pas spontanément compte tenu du niveau de risque (capital risque, R&D) ou de l'horizon d'investissement de long terme, supérieur à 10 ans. Avec le temps, une multiplicité de dispositifs fiscaux s'est accumulée en faveur du capital investissement : Fonds d'investissement de proximité (FIP), Fonds communs de placement dans l'innovation (FCPI), Sociétés de capital risque (SCR), Fonds communs de placement à risque (FCPR) fiscaux, Sociétés unipersonnelles d'investissement à risque (SUIR), « Réduction d'impôt Madelin », réduction d'Impôt sur la fortune (ISF) en cas de souscription au capital d'une PME, etc. Mais, au total, les aides favorisant les supports à hauts risques sont d'un montant faible : 61 millions d'euros (550 millions d'euros en incluant les exonérations d'ISF en faveur du non côté) sur un total supérieur à 11 milliards d'aides fiscales à l'épargne. Le capital risque *stricto sensu*, réservé à l'amorçage et au développement de projets innovants, demeure assez peu développé en France, en comparaison de l'Europe et, surtout, des États-Unis.

Le développement du capital risque bute sur plusieurs obstacles. D'abord, les fonds collectés sont difficiles à investir, compte tenu du manque de projets adéquats éligibles. Ensuite, les produits de capital-risque ne sont pas rentables au stade le plus précoce d'existence de l'entreprise : le Taux de rendement sur investissement (TRI) net du capital amorçage a été en moyenne négatif en France et en Europe sur la période 1988-2006. En fait, la comparaison avec d'autres classes d'actifs moins risqués, telles que les actions cotées ou les « *small caps* » indique que l'écart de

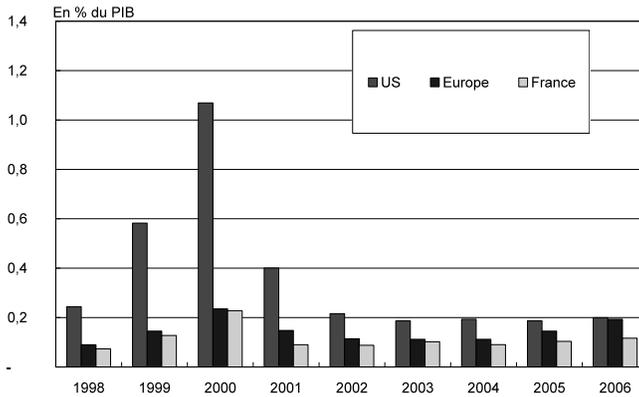


Figure 12 : Investissements dans le capital-risque % du PIB

Source : Pricewaterhouse Coppers, EVCA, calculs CAS

rendement ne justifie pas *a priori* l'exposition au risque sur ce type de placement. L'usage d'incitations fiscales à l'entrée paraît, dès lors, ambigu. Elles exposent fortement les particuliers sur des classes de risque élevées, malgré de faibles retours sur investissement, car le capital risque est d'avantage financé par les particuliers à travers les FCPI et l'avantage fiscal « Madelin » que par les institutionnels. Les personnes participent ainsi pour 1/5^e à la levée de fonds en France contre moins d'1/10^e dans les pays anglo-saxons. En outre, les incitations fiscales à l'entrée ne résolvent pas la question de fond de la liquidité des placements, largement conditionnée par la possibilité qu'ont les investisseurs de liquider à terme leurs investissements dans de bonnes conditions sur un marché secondaire. Enfin, elles ne discriminent pas selon que les fonds opèrent aux stades les plus risqués de l'amorçage et de la création d'entreprises innovantes ou au stade moins risqué de la transmission d'entreprises traditionnelles (LBO).

2. Le défi de la concurrence et de l'attractivité

La France est une économie attractive si l'on en juge par l'importance des flux d'Investissements directs étrangers (IDE) entrants. Cependant, cette performance doit être relativisée si l'on tient compte de la taille des économies et si l'on regarde les sorties de capitaux – sorties qui tiennent pour partie à des politiques d'expansion des sociétés françaises.

Le lien entre l'impôt sur les sociétés (IS) et l'attractivité de la France mérite

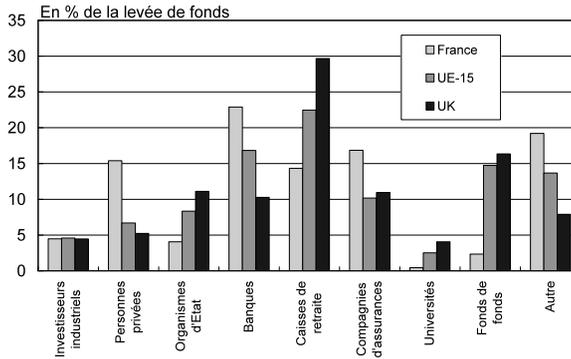


Figure 13 : *Structure de la levée de fonds*

Source : AFIC

d'être exploré. Les partenaires européens de la France ont consenti à d'importantes baisses de taux nominaux, ce qui pourrait à terme placer la France dans une position inconfortable. La comparaison internationale montre un résultat notable. Si la baisse des taux nominaux de l'IS n'a pas entraîné une baisse du rendement de l'impôt, c'est sans doute que nos partenaires ont su élargir leur base imposable notamment en modifiant leurs règles fiscales (par exemple, en diminuant les possibilités qu'ont les entreprises de déduire du résultat imposable certaines de leurs dépenses). Une réflexion plus approfondie doit donc être menée sur les moyens d'élargir la base (ce qui permettrait d'afficher une baisse du taux nominal) tout en allant vers davantage de neutralité quant au mode de financement (dettes ou fonds propres). Par ailleurs, les PME, qui sont moins susceptibles que les grands groupes de procéder à l'optimisation fiscale, méritent sans doute une imposition plus spécifique.

Certaines données – certes, encore ténues – semblent indiquer que le risque de fuite des cerveaux n'est pas à exclure. Or, il se trouve que les prélèvements sociaux opérés sur les hauts salaires sont particulièrement élevés en France. Cet effet, ajouté à une taxation du travail globalement élevée en France, milite pour poursuivre et approfondir la réflexion sur les modalités de financement de la protection sociale. À cet égard, la réflexion générale évolue. L'avis du Conseil économique et social de décembre 2007 consacré au financement de la protection sociale estime que celui-ci « est constitué de ressources encore trop largement assises sur les salaires, ce qui ne paraît plus totalement justifié... » .

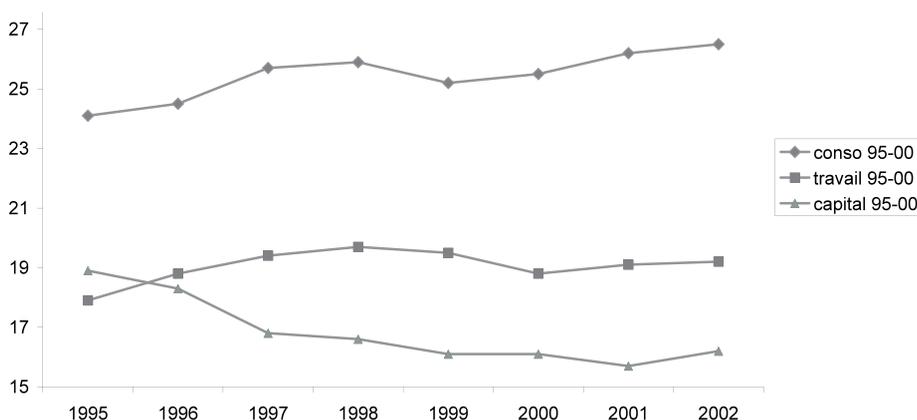


Figure 14 : *Figure 14 : Écarts-types des taux d'imposition apparents selon la base*

Source : Source : Bénassy-Quéré, Goyalraja, Trannoy, dans rapport du CAE « Croissance équitable et concurrence fiscale », Données Eurostat

2.1. La dispersion des taux d'imposition révèle une focalisation de la concurrence fiscale sur le capital, davantage que sur le travail ou la consommation

Une concurrence plus aigüe se traduit généralement par un resserrement de la gamme des prix pratiqués par les différents concurrents. Une diminution des écarts de taux de taxe doit donc refléter une concurrence plus intense. Le graphique 14 permet de constater qu'il en est bien ainsi pour le capital, pour lequel le degré de divergence des taux de taxe est le plus faible des trois types de taxe envisagés. On peut donc conclure que la concurrence fiscale est plus intense pour le facteur capital et qu'elle s'accroît. Cette concurrence est plus faible, en revanche, pour le facteur travail pris dans son ensemble, et elle reste stable. Concernant les impôts sur la consommation, qui pèsent directement sur le fonctionnement du marché unique des biens et services, il semble bien que chaque pays conserve une certaine latitude pour mener sa propre stratégie. La concurrence fiscale dans ce domaine semble peu intense.

2.1.1. La fiscalité française est particulièrement lourde sur le travail et sur le patrimoine

Par rapport aux principales économies européennes, la France reste dans la moyenne sur le plan de la taxation de la consommation et du capital. Elle se

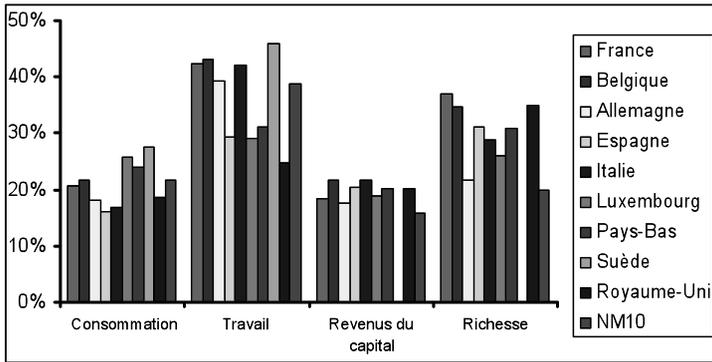


Figure 15 : Taux implicites en 2004

Source : A. D'Autume, « Comment imposer le capital ? », *Revue économique*, 2007/3, Vol. 58, p. 499-533

distingue en revanche par une taxation particulièrement forte du travail et de la richesse.

La taxation sur les revenus du capital comprend essentiellement celle sur les dividendes et sur les bénéfices commerciaux. La taxation sur les dividendes en cumulant la CSG et le prélèvement forfaitaire libératoire a fait un bond sous la présidence Sarkozy et la France se situe maintenant clairement en tête en 2012. La taxation des richesses comprend essentiellement l'ISF et l'imposition sur les successions. La concurrence sur les taux de la consommation restant peu intense et la France étant relativement bien placée dans ce domaine, nous centrerons l'analyse de la concurrence fiscale sur le capital et le travail.

2.1.2. Sur les 10 dernières années, la France détient le record mondial de sorties nettes de capitaux

La France est première dans le classement de sorties nettes de capitaux sur la décennie 1996-2005, loin devant les États-Unis, qui attirent le capital. Il serait abusif de l'imputer uniquement à un phénomène de fuite des capitaux. Ces sorties nettes peuvent témoigner d'une stratégie active mais tardive de déploiement des grandes entreprises à l'international, surtout à la fin de la décennie 90 marquée par une valeur record des acquisitions. Néanmoins, ces sorties témoignent de ce que le taux de rendement du capital semble plus élevé à l'étranger qu'en France. Elles rappellent la période de la fin du XIX^e siècle où la France a investi d'une manière considérable à l'étranger, au détriment des investissements intérieurs.

Les sorties de capitaux au tournant 1990-2000 connaissent un pic exceptionnel au moment de la vague de fusions acquisitions des années de « bulle », qui sont le fait de quelques grands groupes (France-Télécom, Vivendi).

Tableau 5 : Balance des IDE en milliards USD, 1996-2005

Entrées		Sorties		Sorties nettes	
Etats-Unis	1 539.7	Etats-Unis	1 414.1	France	379.1
Belgique/Lux.	948.8	Royaume Uni	1 021.1	Royaume Uni	368.0
Royaume Uni	653.1	Belgique/Lux.	962.0	Japon	244.0
Allemagne	424.5	France	782.1	Pays-Bas	177.3
France	402.9	Pays-Bas	489.9	Suisse	154.4
Pays-Bas	312.6	Allemagne	459.0	Espagne	107.8
Canada	228.3	Espagne	332.4	Canada	65.8
Espagne	224.6	Japon	304.1	Italie	47.1
Mexico	164.2	Canada	294.1	Allemagne	34.5
Suède	157.2	Suisse	242.2	Suède	23.7
Italie	115.2	Suède	180.9	Finlande	21.6
Irlande	108.4	Italie	162.3	Belgique/Lux.	13.2
Suisse	87.8	Finlande	73.5	Islande	6.8
Australie	77.8	Danemark	68.6	Portugal	4.8
Danemark	72.3	Irlande	65.8	Autriche	-0.9
Pologne	67.2	Autriche	48.6	Grèce	-3.1
Japon	60.1	Portugal	41.4	Danemark	-3.7
Corée	52.2	Corée	40.5	Norvège	-9.8
Finlande	51.9	Norvège	39.2	Corée	-11.7
Rép. tchèque	50.0	Australie	32.8	Rép. slovaque	-13.1
Autriche	49.5	Mexico	17.2	Turquie	-17.7
Norvège	48.9	Islande	11.0	N. Zélande	-24.0
Hongrie	37.3	Grèce	6.6	Hongrie	-30.9
Portugal	36.6	Hongrie	6.4	Irlande	-42.6
N. Zélande	23.5	Turquie	5.3	Australie	-45.0
Turquie	23.0	Pologne	3.1	Rép. tchèque	-47.1
Rép. slovaque	13.5	Rép. tchèque	2.9	Pologne	-64.0
Grèce	9.7	Rép. slovaque	0.3	Etats-Unis	-125.7
Islande	4.2	N. Zélande	-0.5	Mexico	-147.1
TotalOCDE	6 045.2	TotalOCDE	7 106.9	TotalOCDE	1 061.7

Source : *Trends and developments in FDI*, 2006 (OCDE)

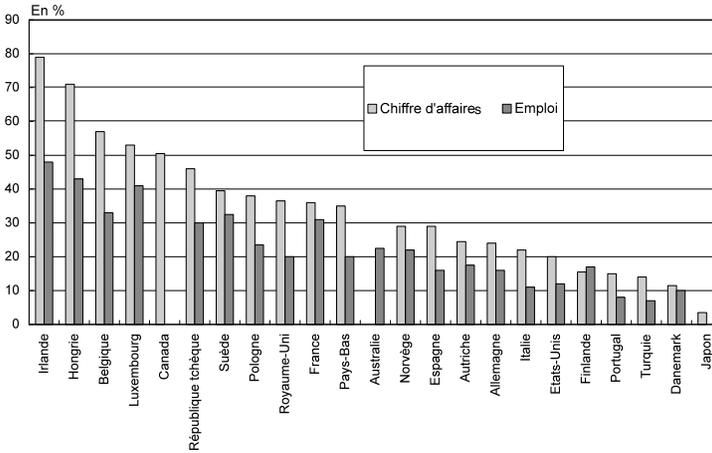
Au cours des premières années du siècle, période moins atypique, puisque se situant après les années exceptionnelles de fusions-acquisitions du tournant 1990-2000, et en tenant compte de la taille des économies, la France arrive encore en 7^e position pour les sorties nettes de capitaux.

2.1.3. Une attractivité pour les capitaux étrangers à relativiser

La France attire les capitaux. Elle oscille entre le 3^e et 5^e rang mondial en termes de flux entrants d'investissements directs depuis 10 ans. Mais certains pays d'Europe du Nord et le Royaume-Uni apparaissent plus attractifs.

Le poids des non-résidents dans le capital des entreprises cotées, supérieur à 40 %, est similaire ou supérieur dans d'autres pays de taille comparable (par exemple, l'Allemagne). Concernant le poids des filiales étrangères dans l'emploi manufacturier ou la valeur ajoutée dans l'industrie, la France semble aussi internationalisée que deux pays très ouverts comme la Grande-Bretagne ou les Pays-Bas avec une part d'au moins 1/3, alors qu'il franchit seulement le seuil de 20% pour l'Allemagne ou l'Italie.

Figure 16 : Poids des filiales étrangères dans le secteur manufacturier, en % de l'emploi marchand



Source : OCDE (2006)

2.2. Un nouvel équilibre entre taux et base de l'impôt sur les sociétés

La France s'inscrit dans le mouvement continu de baisse et de convergence des taux nominaux et effectifs en Europe.

Dans un contexte d'ouverture des marchés de capitaux, le taux d'imposition des bénéfices des sociétés prend une importance non négligeable dans les choix de localisation d'un investissement et ce, d'autant plus au sein de la zone Euro. Une pression s'exerce alors sur les États à un alignement de leurs taux d'imposition. On peut ainsi étudier l'évolution du taux nominal et du taux effectif d'imposition des bénéficiaires. Le taux nominal ou taux statutaire est le taux d'IS « officiel ». Bien que faciles à effectuer, les comparaisons internationales de taux nominaux n'ont pas toujours beaucoup de sens, car les périmètres de la base et les règles de calcul (dotation aux amortissements, etc.) diffèrent entre pays. Il reste néanmoins qu'ils influencent considérablement, *a priori*, les investisseurs et comportent un fort effet d'affichage. Le taux effectif, pour sa part, est calculé pour un cas type d'investissement, et permet de comparer l'IS réellement payé dans chaque pays. Ces comparaisons sont, elles aussi, fragiles car elles dépendent du choix de l'investissement étudié et de son financement (dette ou fonds propres). Le niveau absolu d'un taux effectif est en général différent du taux nominal et dépend du cas type choisi. Seule, la comparaison des écarts entre pays pour un même choix d'hypothèses a un sens.

La France, qui affiche des taux nominaux d'IS élevés, figure en position médiane

du point de vue du taux effectif, compte tenu d'une base plutôt étroite. Les taux nominaux ont baissé en moyenne sur les pays de l'OCDE de 20 points depuis la révolution libérale et l'arrivée de Margaret Thatcher et Donald Reagan. Les taux effectifs n'ont diminué que de 10 points, soit la moitié moins de 35% à 25%. La baisse de taxation de l'IS en France s'inscrit dans la moyenne de l'OCDE entre 1982 et 2005-2006 en ce qui concerne les taux effectifs. La baisse des taux statutaires a été un peu moins vigoureuse que celle de la moyenne des pays de l'OCDE.

Les trois grands pays industriels que sont le Japon, les États-Unis et l'Allemagne avaient des taux d'IS effectifs plus élevés que le taux français. Le manque de compétitivité des entreprises françaises ou les sorties nettes d'investissement direct à l'étranger, par exemple en direction des États-Unis, ne peuvent donc être imputées à un différentiel de taux d'IS.

Commentaire a posteriori : Il faudrait certes traiter également de la taxe professionnelle dont l'analyse économique révèle qu'elle induit un considérable relèvement du coût d'usage du capital (voir Simula et Trannoy, 2009⁴). Cette dernière étant supprimée, et remplacée par une contribution économique territoriale de peu de rendement, la comparaison des seuls taux d'IS prend tout son sens pour la France.

La carte d'Europe de la fiscalité des taux statutaires en 2007 et 2008 est éclairante. À la périphérie, les taux sont bas : Irlande, Islande, Portugal, à l'Ouest, les nouveaux membres de l'Union européenne à l'Est. L'Europe germanique, scandinave et anglo-saxonne affiche des taux moyens, et l'Europe latine, à l'exception du Portugal, des taux élevés. Il semble exister des phénomènes de « cluster » et en particulier un « cluster » latin : Espagne, Italie, Belgique et France. Les taux affichés sont supérieurs aux taux moyen de l'OCDE alors que les taux effectifs ne sont que marginalement supérieurs. Une forme d'hypocrisie semble régner dans ces pays de tradition catholique où il semble qu'il faille afficher que l'on taxe le « méchant » capital, sans doute en raison de la présence d'une gauche protestataire anticapitaliste encore importante, mais la réalité est que ces pays taxent à peine plus les bénéficiaires des sociétés que le pays de la City. Au total, le modèle du *core-periphery* de Baldwin-Forslid avec des taux plus élevés au centre de la zone économique, là où les effets externes géographiques sont maximaux et des taux plus faibles à l'extérieur, semble bien vérifié en Europe.

La baisse de taux ne semble pas influencer sur le produit de l'IS en % du PIB. Les revenus de l'IS sont restés stables (voire légèrement croissants en tendance) dans l'OCDE, tant en dynamique qu'en coupe. Pour les grands pays, dont la France fait partie, la part représentée par l'IS fluctue autour de 3 % sans tendance nette.

4. L. Simula et A. Trannoy « Taxe professionnelle, imposition des entreprises et coût d'usage du capital » *Revue d'Économie Politique*. 2009, 119-5, 677-690.

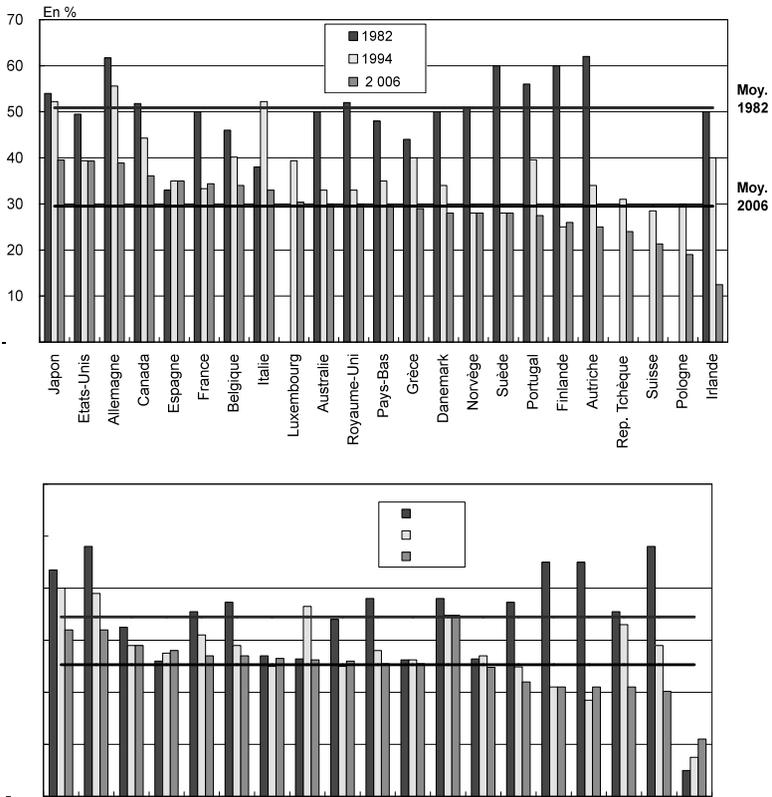


Figure 17 : (17a) : Évolution des taux nominaux d'IS dans l'OCDE
 (17b) Évolution des taux effectifs moyens d'IS dans l'OCDE

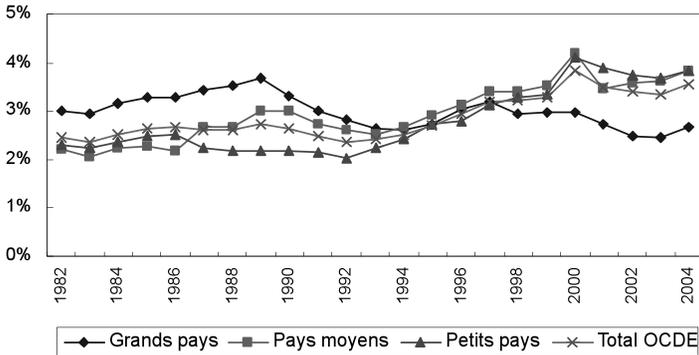


Figure 18 : Revenus de l'IS en % du PIB, 1982 - 2004

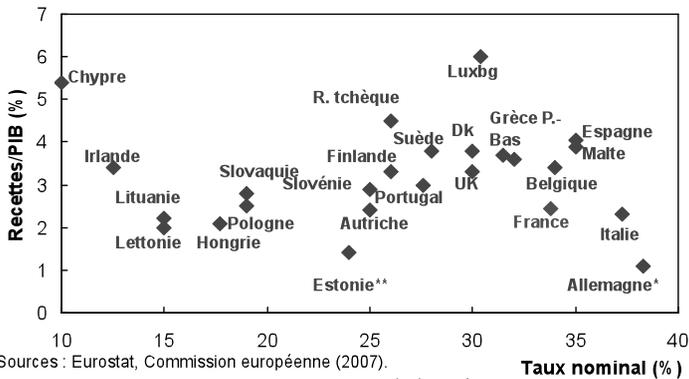
Source : *Fundamental reform of corporate income tax* (OCDE)

Les petits pays dont les économies ont baissé leur taux d'IS sur la période sont nettement sur une tendance ascendante et ont doublé leur part passant de 2 points à 4 points de PIB. En ce qui les concerne, leur stratégie semble avoir été clairement payante.

Lorsque l'on affine et que l'on raisonne par pays, le revenu de l'IS, ce qui est très surprenant, semble indépendant de son taux. La France occupe une position assez défavorable à cet égard, car le montant de l'IS y est l'un des plus faibles de l'OCDE, aux alentours de 2 %. Seule l'Italie est à sa traîne, mais l'on sait que l'évasion fiscale est forte dans ce pays. Le chiffre pour l'Allemagne est un peu suspect et ne doit pas comprendre la part des *Länder* qui se partagent aussi une part de l'impôt sur les sociétés. En tout cas, il est notable que l'Irlande avec son taux agressif de 12,5 % n'est pas en mesure de dégager une recette fiscale relative au PIB plus élevée que la Grande-Bretagne avec son taux de 30 %.

La stabilité des revenus procurés par l'IS a été obtenue par un élargissement de la base imposable lié à des dispositions délibérées, comme la diminution des possibilités d'amortissement ou l'intégration des intérêts d'emprunt dans la base imposable. Cette voie ne semble pas avoir été empruntée d'une façon massive par la France, ainsi que l'atteste la figure 20.

Ce maintien du produit de l'IS résulte aussi, sans doute, d'une augmentation du profit imposable dans le PIB, en particulier dans les pays ayant baissé leurs taux, liée en partie à des comportements d'optimisation fiscale. En effet, si le taux de l'IS a plus baissé que le taux de l'IR, la constitution en sociétés est devenue plus avantageuse sur le plan fiscal. La Figure 21 témoigne d'une augmentation très substantielle de la part des profits imposables dans le PIB, sauf aux États-Unis où l'ampleur de la baisse de l'IS a été beaucoup plus faible que dans les autres pays de



Sources : Eurostat, Commission européenne (2007).
 * En Allemagne, une partie des entreprises est imposée à l'impôt sur le revenu.
 ** En Estonie, les bénéfices réinvestis ne sont pas imposés.

Figure 19 : Recettes de l'IS et taux apparents, 2005

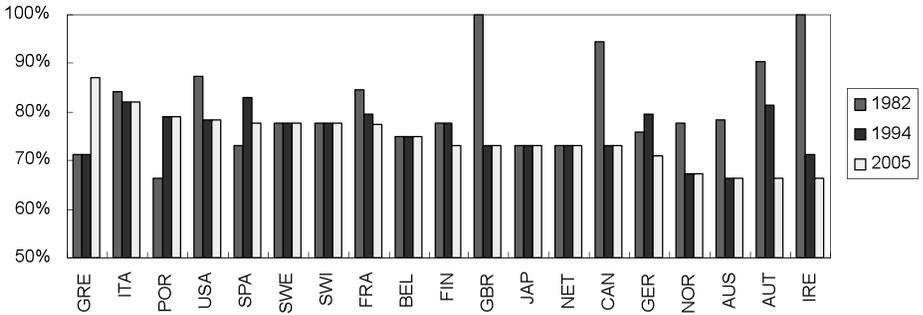


Figure 20 : Valeur des déductions pour amortissements en % de l'investissement initial 1982 - 2004

Source : Fundamental reform of corporate income tax (OCDE)

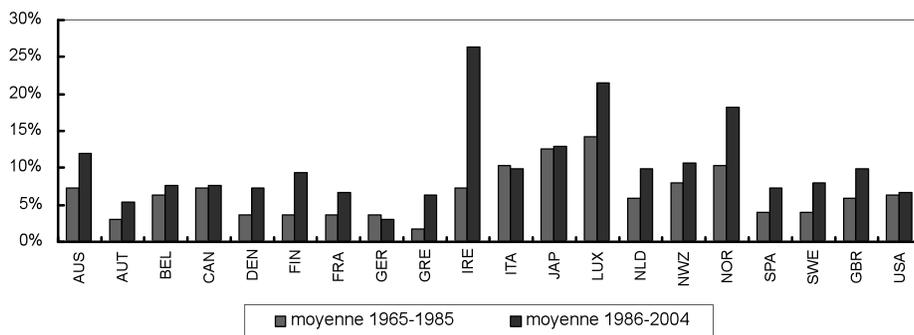


Figure 21 : Profits imposables en % du PIB

Source : « Developments in the taxation of corporate profits in the OECD since 1965 », M. Devereux.

l'OCDE. Le Canada, le Japon, l'Italie et l'Allemagne se singularisent également de ce côté-là par une stagnation ou une baisse de la part des profits.

En outre, l'optimisation fiscale semble avoir un impact limité. Face à des taux d'IS différents, les sociétés adoptent deux types de comportement différents. Le premier correspond à un déplacement réel des activités. Le second correspond simplement à des opérations comptables.

- Le *capital shifting* : il s'agit du déplacement de l'activité économique, avec les capacités de production, vers des pays à basse imposition du capital. L'IS est le prix à payer pour avoir accès aux infrastructures, aux marchés et aux travailleurs formés d'un pays. Les grands pays arrivent à maintenir des taux plus élevés parce qu'ils offrent un meilleur rapport « qualité-prix ». Le *capital shifting* est surtout sensible aux taux effectifs. Des estimations conduisent à penser qu'une baisse d'un point de l'IS élèverait de 2-3 % les IDE (cf. Benassy Golbaraja et Trannoy (2007⁵)).
- Le *profit shifting* : le déplacement comptable de la base imposable (c'est-à-dire les profits) vers des pays à basse imposition du capital, notamment en jouant sur les prix de transfert. Cette forme de concurrence fiscale est très contestable, car elle résulte d'une optimisation purement fiscale. L'entreprise profite des dépenses publiques du pays d'accueil mais ne participe pas à son financement. « *L'évanescence des profits* » est surtout sensible aux taux nominaux. Des calculs ont montré que 65 % des revenus générés par une augmentation d'un point du taux nominal de l'IS seraient perdus en raison du *profit shifting*. De surcroît, les comportements d'optimisation étant « réservés

5. A. Benassy, N. Gobaraja et A. Trannoy : « Tax and Public input competition », *Economic Policy*, 2007, 50, 387-430.

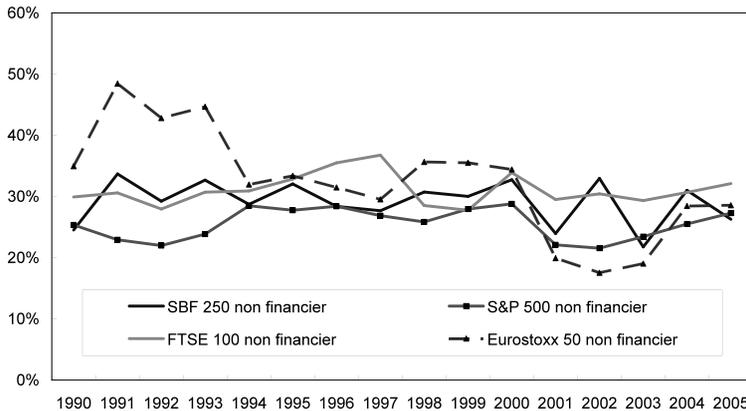


Figure 22 : Taux d'imposition apparent des groupes côtés

Source : Datastream (Worldscope), calculs CAS

aux grands groupes internationaux, ils créent une disparité fiscale entre groupes et PME » (*Rapport du Conseil d'analyse économique (CAE) N° 56, Croissance équitable et concurrence fiscale, Le Cacheux, Saint-Étienne*).

Toutefois, on constate que l'optimisation fiscale est modérée en pratique : les grands groupes n'échappent pas à l'IS comme l'indique l'évolution des taux effectifs des grandes sociétés européennes, selon leur taille.

Les comportements d'optimisation fiscale se traduisent par un taux d'IS apparent pour les multinationales inférieur au taux national et convergent à travers le continent (ainsi, les sociétés françaises du SBF 250 sont imposées au taux de 27 %). Le phénomène demeure circonscrit : les multinationales n'échappent pas à l'impôt.

Commentaire a posteriori : Pour un constat différent, il faut cependant se reporter au dernier rapport du Conseil des Prélèvements Obligatoires (Cour des Comptes) qui pointait une différence considérable dans les taux effectifs pour les sociétés du CAC 40 ainsi qu'au rapport parlementaire de Gilles Carrez.

2.2.1. Maintenir les revenus de l'IS dans un contexte de concurrence accrue

Les ressources dégagées par l'IS sont indispensables aux finances publiques. Or, la France est confrontée à un mouvement de baisse des taux nominaux au sein de l'Union européenne qui la place parmi les plus forts taux nominaux d'IS.

Elle a pu, jusqu'à présent, garder un écart avec les taux de ses partenaires, sans grandes conséquences sur le produit de l'IS. L'« avantage grand pays » a joué en sa faveur : taille des marchés, infrastructures... La recherche économique

Tableau 6 : *Comparaison des taux statutaires dans les pays européens voisins de la France*

France	34,4 %	Luxembourg	30,4 %
Royaume-Uni	30,0 % (28 % en 2008)	Suède	28,0 %
Allemagne	38,7 % (29 % en 2008)	Danemark	28,0 %
Belgique	34,0 %	Irlande	12,5 %
Suisse	21,3 %	Pays-Bas	25,5 %
Espagne	32,5 % (30 % en 2008)	Rép. tchèque	24,0 %
Italie	37,3 %	États-Unis	39,3 %

Source : Fundamental reform of corporate income tax (OCDE)

confirme que les déterminants principaux des investissements directs sont la taille du marché local, la qualité des institutions, l'accès à une main d'œuvre productive et les éventuels effets d'agglomération. L'imposition du capital est un déterminant de second ordre. Mais elle ne pourra plus rester à l'écart dans le futur : la France ne peut miser continûment sur la qualité de ses infrastructures (« capital public ») vis-à-vis de pays comparables (Allemagne, Royaume Uni) qui viennent de baisser leurs taux. La crise a temporairement rendu caduc ce diagnostic de 2008, tant les États sont aux abois pour restaurer l'état de leurs finances publiques.

Dans une réflexion sur l'évolution de l'IS à moyen terme, il faut donc prendre en compte les trois éléments suivants. Premièrement, les menaces de concurrence fiscale : le *profit shifting* incite clairement à baisser les taux nominaux, tout en élargissant la base pour maintenir le revenu de l'IS. La mobilité du capital (*capital shifting*) interdit la taxation des entreprises au-delà du financement des services publics dont elles bénéficient directement ou indirectement en tenant compte de l'effet taille de l'économie. Deuxièmement, se pose la question de la taxation des PME, qui ont moins accès aux outils d'optimisation fiscale et sont plus exposés aux aléas de l'économie, mais qui peuvent être des relais de croissance importants. Et enfin, troisièmement, la question de l'effet structurant de l'IS sur le tissu productif de demain peut également se poser dans un futur proche. La forme de l'IS influence en effet les choix de localisation de la « nouvelle économie ».

La réflexion à l'heure actuelle se concentre sur la base pertinente de l'IS. Pour clarifier le phénomène de moins-disant fiscal, certains souhaitent une harmonisation des bases de l'IS dans l'UE et d'abord avec l'Allemagne, avec pour objectif une définition commune de la base et des normes comptables qui la régissent (notamment les dotations aux amortissements et les provisions), ce qui aurait probablement pour effet un alignement vers le bas des taux d'imposition au sein de l'Union. Une autre piste envisagée est la consolidation des bases imposables

à l'échelle de l'UE. Une répartition des revenus selon la localisation de l'activité économique et non la localisation des profits (l'« ACCIS ») a été proposée par la Commission européenne. Elle rendrait plus difficile la captation injustifiée des bases par des pays comme l'Irlande. Les États-Unis, en définissant les bénéficiaires au niveau national et non au niveau de chaque État, ont réussi à éviter une course au moins-disant fiscal entre États. La nécessité d'une décision à l'unanimité et la résistance de certains pays membres ont longtemps rendu cette harmonisation et cette consolidation peu probables. La crise des finances publiques peut créer un sursaut de coordination fiscale. Les temps sont favorables à l'adoption de règles communes pour éviter le dumping fiscal qui peut devenir, en définitive, ruineux pour les finances publiques européennes.

Dans une réflexion plus générale sur l'amélioration de l'IS, on distingue les axes d'amélioration suivants :

- assurer la neutralité vis-à-vis du financement de l'entreprise. L'IS, dans sa structuration standard (déductibilité des intérêts d'emprunt) favorise l'endettement plutôt que la capitalisation. Cela incite à la sous-capitalisation, qui augmente le risque d'insolvabilité et freine la croissance des petites entreprises ;
- élargir la base. Plus la base est large et plus les taux nominaux peuvent être bas, rendant l'optimisation fiscale moins intéressante ;
- réduire la complexité. Celle-ci avantage les grandes entreprises par rapport aux PME.

On distingue trois bases possibles que l'on peut taxer avec l'IS, par ordre décroissant de taille de la base :

- (i) les revenus de tout le capital investi (fonds propres et dettes) : rien n'est déductible. L'Allemagne va dans ce sens. Une piste de réflexion, présente dans le débat à l'étranger (États-Unis, notamment), est le CIBT (*Comprehensive Income Business Tax*) : l'IS est prélevé sur la base la plus large. Cela revient de fait à imposer le résultat d'exploitation et présente le double bénéfice de maintenir la neutralité en matière de financement et d'élargir la base. Le CIBT ne diminue toutefois pas la complexité de l'IS ;
- (ii) les revenus des fonds propres : seuls les intérêts d'emprunts (c'est-à-dire les rémunérations de la dette) sont déductibles ; c'est la solution actuelle ;
- (iii) les revenus de rente économique : les intérêts et les dividendes « normaux » (c'est-à-dire la rémunération de la dette et du capital) sont déductibles. Les Pays-Bas et la Belgique vont dans ce sens avec la notion d'intérêts « notionnels ».

On peut également sortir du cadre traditionnel de l'IS en réfléchissant à la taxation des *cash-flow*. L'impôt est prélevé sur les flux de trésorerie de l'entreprise, plusieurs modalités étant possibles. Celles-ci sont neutres vis-à-vis des choix de financement des sociétés. De plus, en taxant une grandeur réelle et non une

grandeur issue en partie de conventions comptables, on réduit grandement la complexité de l'IS et on empêche le *profit shifting*, qui dépend justement de jeux d'écritures comptables. Toutefois, cette option n'a été appliquée en pratique qu'une seule fois à un niveau national, en Estonie, qui a du mal à la mettre en conformité avec les réglementations de l'UE. Avant de s'avancer dans cette voie, une étude poussée est nécessaire.

Dans l'architecture fiscale française, il est important de préserver l'IS car il est complémentaire d'autres outils tels que l'IR et la taxation des dividendes.

Imposer les profits distribués (c'est-à-dire les dividendes) par le biais de l'IR reste une solution. L'IR (y compris la CSG) permet un barème progressif sur les dividendes payés par les nationaux. Pour pouvoir imposer les actionnaires étrangers, une forme de prélèvement à la source (par exemple, le prélèvement libératoire) est nécessaire. Toutefois, on ne peut tout reporter sur l'IR, l'IS ayant également certains avantages : il peut être prélevé en fonction des bénéfices et non des dividendes, c'est-à-dire indépendamment de la politique de distribution des bénéfices de l'entreprise, là où l'IR incite les entreprises à garder les bénéfices au bilan.

Le transfert des charges fiscales vers les non-résidents constitue un levier important. Les sociétés cotées à Euronext Paris sont possédées à 48 % par des non-résidents. Leur mise à contribution est justifiée par le fait que leurs dividendes et leurs plus-values sont générés en partie grâce à un environnement économique propice financé par des dépenses publiques. Or, les actionnaires étrangers ne peuvent être imposés sur leurs plus-values à l'IR. L'IS permet de mettre indirectement ces investisseurs étrangers à contribution.

Enfin, on pourrait envisager de relever le seuil du taux réduit de l'IS pour les TPE et PME. Les TPE et PME sont déjà taxées à un taux nominal de 15 % mais le seuil est relativement bas. Ceci a été appliqué dans certains pays de l'OCDE. L'idée est que les PME courent souvent des risques plus grands, qu'il faut encourager leurs stratégies de croissance et qu'il ne faut pas les pénaliser de ne pas avoir accès aux possibilités d'optimisation fiscale des grands groupes.

2.3. Prélèvement sur le travail et impact sur la localisation de la main d'œuvre qualifiée

2.3.1. La taxation sur le travail, plus importante qu'ailleurs, à l'origine d'une fuite des cerveaux ?

La France taxe lourdement les revenus du travail en raison de la forte proportion que représentent les cotisations sociales. Le coin fiscal (c'est-à-dire la différence entre le coût du travail et le net après IR), considéré comme générateur de chômage pour le travail peu qualifié et faisant fuir les hauts salaires, est très élevé en France.

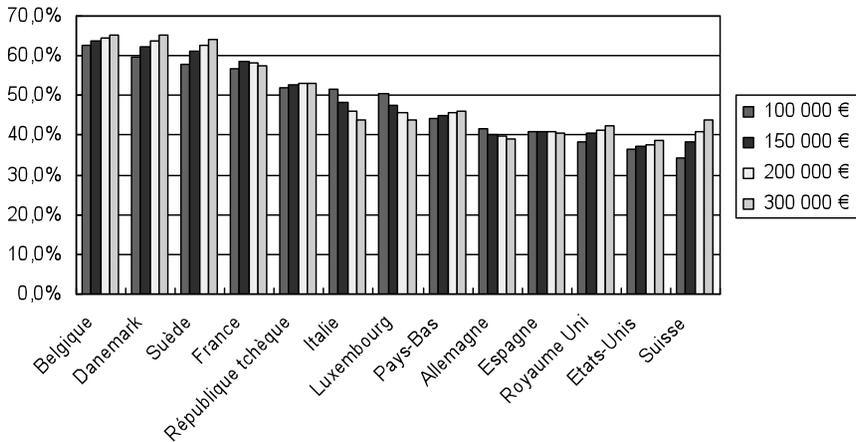


Figure 23 : *Coin fiscal en fonction du coût du travail en 2006*

Le classement des pays selon le niveau du coin fiscal n'est pas le même pour les bas et les hauts salaires. Par exemple, l'Allemagne a un coin fiscal équivalent à la France pour les bas salaires, mais un coin fiscal inférieur de 15 points pour les hauts salaires. Le coin fiscal français est de 15 points supérieur à celui du Royaume-Uni, de l'Allemagne, de l'Espagne et de la Suisse. Correspond-il à des avantages correspondants en terme de retraite, couverture maladie, chômage, éducation des enfants ? Par rapport au Royaume-Uni et à l'Espagne, sans doute, mais pour l'Allemagne cela paraît moins évident.

À court terme, la fiscalité n'est pas la première motivation car la protection sociale et les biens et services collectifs comptent fortement dans la décision de localisation. Même pour des revenus élevés (150 000 euros par an), les coûts immobiliers, d'éducation et de santé font que Paris peut rester compétitif face à Londres. Ce n'est plus le cas pour des revenus très élevés. Il faut noter également l'apparition d'expatriations « opportunistes » (évitement des prélèvements tout en continuant à bénéficier de la majorité des assurances en cas de besoin important : le mari délocalisé fiscalement à Londres, la famille restée en France et bénéficiant des services publics sans participer complètement à son financement). À court et moyen termes, la fiscalité n'est souvent pas la première motivation d'un départ définitif, mais peut provoquer des allers et retours opportunistes. Les individus hautement qualifiés ne s'expatrient pas seulement à cause des impôts, mais aussi pour des opportunités de carrières, en raison d'effets externes ou de réseaux supérieurs à l'étranger (c'est le cas de la place financière de Londres). L'image de marque des

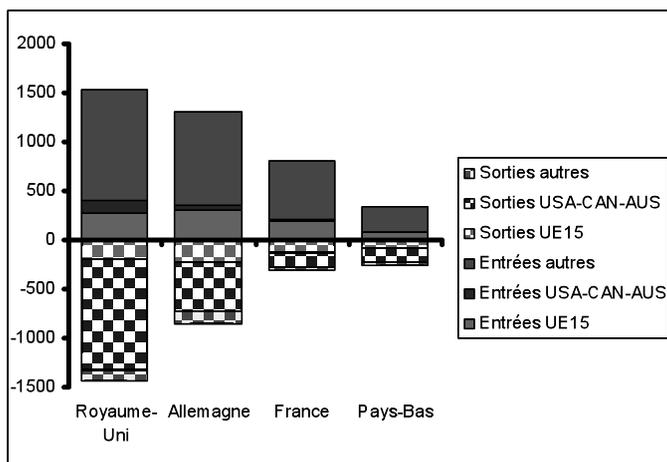


Figure 24 : Migration (en '000) de travailleurs qualifiés (diplôme > au Bac) âgés de 25 ans ou plus, données cumulés 1990-2000

universités françaises par rapport au système anglo-saxon explique en grande part le « déficit » de nos échanges de jeunes diplômés avec les pays développés.

L'impact de cette lourde fiscalité du travail sur l'attractivité de la France pour les actifs les plus qualifiés peut être approché par un faisceau d'indices. Les données statistiques sur les expatriations de français sont très parcellaires. On sait néanmoins que les français s'expatrient relativement peu : les chiffres bruts de migrations sont bien inférieurs à ceux de l'Allemagne et du Royaume-Uni et comparables à ceux des Pays-Bas. Les Français sont moins nombreux que les Allemands, les Britanniques et les Italiens à s'être expatriés aux États-Unis. De surcroît, les français expatriés reviennent définitivement en France en plus grande proportion que les expatriés des autres pays européens, mais le taux de retour est en baisse.

Cependant, le solde de migration de travailleurs qualifiés (niveau de qualification supérieur au Bac) avec les États-Unis est largement négatif.

Le nombre de Français inscrits dans les consulats à l'étranger augmente. On voit en particulier cette hausse pour des pays à la fois où le coût de la vie est élevé mais imposant moins lourdement le travail : il s'agit d'une population à forts revenus.

Les « hauts diplômés » sont disproportionnellement représentés parmi les expatriés. En 2000, la proportion de diplômés parmi les expatriés français est plus de 4 fois supérieure à celle de la population active française. En particulier, 4 %

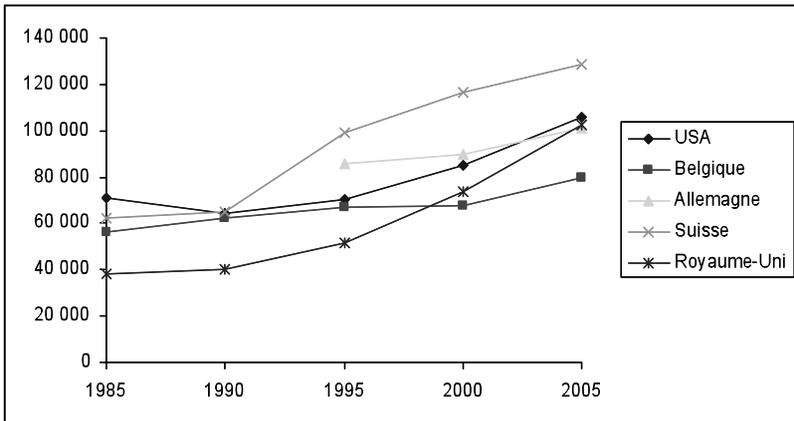


Figure 25 : Nombre de Français inscrits dans les consulats à l'étranger

Source : Ministère des affaires étrangères

des expatriés français occupaient un emploi de chercheur en science, alors que les chercheurs en science représentaient seulement 6 pour 1 000 dans la population active française.

2.3.2. Une taxation sur les hauts salaires, plus lourde que chez ses voisins n'est pourtant pas la première motivation au départ, à court terme... mais la fiscalité des hauts revenus peut avoir un effet structurant sur le tissu productif français

Il ne suffit plus d'accumuler du capital physique et humain. Il faut aussi le maintenir sur place et l'attirer. Les employeurs des travailleurs hautement qualifiés recrutent sur un marché mondial des compétences. En comparant deux lieux de localisation potentiels, les employeurs connaissent les exigences salariales nettes de leurs futurs employés et cherchent à optimiser leurs coûts du travail avec cette contrainte. C'est donc le lien avec le coin fiscal le plus bas qui apparaîtra comme le plus favorable. Le capital est très mobile à moyen terme et le travail hautement qualifié l'est de plus en plus avec la généralisation de la connaissance et de l'utilisation de l'anglais comme langue de travail et de communication en Europe. Dans le haut des qualifications, l'écart d'imposition du taux moyen est de près de 15 points avec une grande partie de nos partenaires immédiats, ce qui à long terme peut susciter un exode des cerveaux et des activités à forte valeur ajoutée.

Où se feront demain la R&D pharmaceutique, la production de semi-conducteurs haut de gamme, la création publicitaire et la recherche fondamentale? Si on veut

inciter la « nouvelle économie », la recherche performante ou les services financiers à rester ou venir s'installer en France, il faut prendre en compte le caractère particulièrement mobile du capital dans ces secteurs clés. L'environnement fiscal est variable selon les secteurs pour les choix de localisation. Ceci est surtout vrai pour les secteurs à fort capital humain qui ne sont pas liés à une ressource naturelle ou à un tissu industriel pré-existant.

Poursuivre une stratégie de taxation trop forte du travail hautement qualifié risquerait, à long terme, d'effriter la base, mais surtout d'affaiblir la France en tant que site de localisation des activités à fort capital humain. Même si l'effet sur le tissu *high-tech* et innovant est diffus, le phénomène est amplifié par les pertes d'externalités positives afférentes : les industries innovantes attirent les industries innovantes (Silicon Valley, Austin, etc.) selon un processus d'agglomération. Le mouvement sera alors très difficilement réversible ; le capital humain et les industries qui l'utilisent sont déjà largement à Londres, aux États-Unis et en Suisse.

En définitive, la France est confrontée à un dilemme équité-efficacité croissant. Entre les deux, le curseur pourra être amené à se déplacer dans un avenir plus ou moins proche sous la pression de la mobilité des plus productifs. Les exonérations souhaitables en bas et en haut de la distribution (quelle que soit la forme prise par ces exonérations) délimitent très exactement une sorte de malédiction fiscale des classes moyennes, qui est politiquement difficilement gérable dans une démocratie. La compétition politique pour l'électeur médian risque de ne pas rendre politiquement viables des dispositions qui viseraient à amoindrir la charge fiscale des plus-qualifiés, alors qu'elle semble bien sourdre des contraintes telles qu'elles se dessinent dans un univers où les barrières de la langue et de la culture tendent à s'estomper.

Par conséquent, il semblerait utile de réfléchir aux moyens de contrer l'opportunisme spatial croissant des travailleurs très qualifiés : est-il souhaitable socialement que quelqu'un ait ses études payées dans les meilleures écoles du pays sans bourse délier et puisse faire fructifier son capital humain dans un autre pays ? Les stratégies opportunistes en matière d'accès au système de protection sociale pour les expatriés à haut revenu ne devraient-elles pas être examinées ?

3. Le défi démographique

Le vieillissement de la population française affectera à la fois la dynamique des dépenses et la dynamique des recettes. D'abord, la variation du taux de dépendance, c'est-à-dire le rapport entre cotisants et retraités, exercera une contrainte croissante sur les finances publiques. À cet égard, la faiblesse des taux d'emploi des jeunes et des seniors constitue un paramètre de cette contrainte, particulièrement important

en France. Parvenir à faire croître le taux d'emploi de ces populations, même avec des emplois à temps partiel, pourrait atténuer de façon significative le besoin de financement à long terme. Ensuite, il convient de mieux appréhender la modification de l'assiette fiscale due au vieillissement, du fait des régimes spécifiques et des modifications de la structure de revenus.

3.1. Une hausse du besoin de financement des branches retraites et santé de la Sécurité Sociale

Le taux de dépendance de la population française, qui rapporte le nombre de personnes de plus de 65 ans à celui des 15-64 ans, va quasiment doubler d'ici 2050 (de 25 % en 2004 à 48 % en 2050). D'après les projections du Conseil d'orientation des retraites (COR) (2007), le rapport cotisants/retraités passerait ainsi de 182 cotisants pour un retraité en 2006 à 121 cotisants pour un retraité. L'évolution des dépenses de santé et de retraite étant fortement liée à la proportion de personnes inactives, alors que les recettes sont majoritairement couvertes par les cotisations des actifs, cette évolution menace l'équilibre du système actuel et posera des questions d'équité entre générations. Au cours des 20 prochaines années, la capacité contributive de la population active augmentera en effet moins rapidement que les charges de retraites et de santé.

Ainsi, d'ici 2050, le déficit des régimes de retraite atteindra 1,7 % du PIB, d'après le COR, alors que, d'après la DREES (ministère de la Santé), le vieillissement induira une hausse des dépenses publiques de santé estimée entre 1,1 et 1,8 point de PIB.

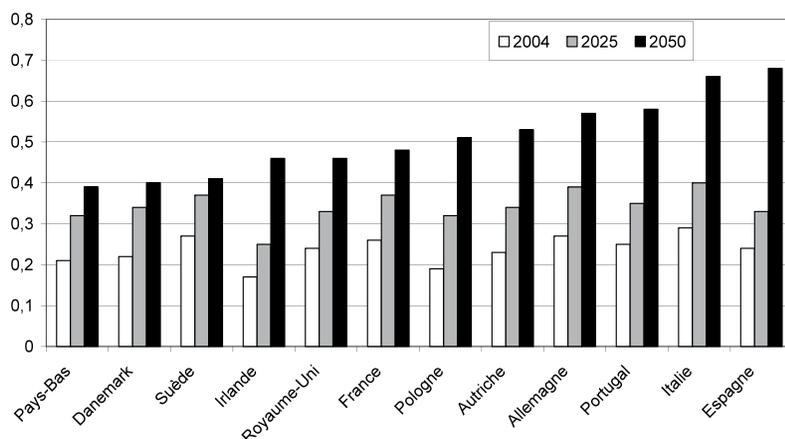
Tableau 7 : *Besoin de financement du système de retraite (*)*

En % du PIB	2006	2015	2020	2030	2050
Masse des cotisations	12,9	13	13	13	13
Dépenses de retraite	13,1	13,7	14,1	14,7	14,7
Besoin de financement	-0,2	-0,7	-1	-1,6	-1,7
Besoin de financement en milliards d'euros 2006	-4,4	-15,1	-24,8	-47,1	-68,8

Source : Maquette COR, 2007.

Note : un signe moins correspond à un besoin de financement

(*) avant prise en compte des nouvelles ressources envisagées en 2003 (redéploiement des cotisations chômage vers l'assurance vieillesse et augmentation des contributions aux régimes de la fonction publique).



Source : Eurostat, EUROPOP 2004 , variante « de base » du scénario « Tendance ».

Figure 26 : *Projection du taux de dépendance des personnes âgées dans certains pays de l'Union européenne*

Tableau 8 : *Augmentation des dépenses de santé par rapport au PIB*

En % du PIB	2012	2020	2030
Dépense totale	-0,1	0,9	1,9
<i>Dont vieillissement</i>	0,4	1	1,7
Dépenses publiques	-0,1	0,7	1,5
<i>Dont vieillissement</i>	0,3	0,8	1,3

Source : DREES, complément au rapport CAE 2007, *Les leviers de la croissance française*, scénario médian (croissance annuelle autonome des dépenses de santé de -1 % jusqu'en 2009 puis de +0,5 % ; pas d'amélioration de l'état de santé avec l'augmentation de l'espérance de vie ; croissance annuelle du PIB de 2 %).

3.2. Améliorer les taux d'activité et d'emploi des seniors et des juniors pour financer la dépendance

La France continue d'afficher des performances médiocres en matière d'emploi des jeunes et des seniors. La hausse apparente depuis 1995 se concentre sur 2002 et 2003, années de changement de méthodologie de l'Enquête emploi (passage à l'enquête en continu). Or, la hausse du taux d'emploi paraît décisive pour élargir la base de financement des dépenses sociales, notamment celles liées au vieillissement.

Cette faiblesse des taux d'emploi des jeunes et des seniors reflète celle des taux d'activité. Les comparaisons internationales montrent que d'importantes marges de manœuvre existent en la matière, susceptibles d'atténuer significativement la dégradation du ratio cotisants retraités. En effet, d'après l'OCDE, si le taux d'activité des 15-24 ans en 2006 ne s'élève en France qu'à 34 %, il est de plus de 50 % au Japon, en Allemagne et en Suède, et de plus de 60 % aux États-Unis, au Royaume-Uni et au Danemark. De même, le taux d'activité des 55-59 ans est inférieur d'au moins 10 points par rapport à ces pays, et le retard français est encore plus flagrant sur la tranche d'âge 60-64 ans où le taux d'activité français de 21,6 % en 2006 est inférieur de moitié à ceux du Royaume-Uni (44,3 %), des États-Unis (52,5 %), du Japon (55,1 %) ou encore de la Suède (62,5 %).

Tableau 9 : *Taux d'activité en 2006*

	15-24 ans	55-59 ans	60-64 ans
France	34,0 %	60,5 %	21,6 %
États-Unis	60,6 %	72,0 %	52,5 %
Royaume-Uni	66,6 %	71,2 %	44,3 %
Allemagne	50,7 %	74,2 %	33,8 %
Danemark	69,0 %	83,2 %	42,1 %
Suède	55,9 %	83,0 %	62,5 %
Japon	50,0 %	76,6 %	55,1 %

Source : OCDE, INSEE

L'activation de l'emploi des jeunes et des seniors, même à temps partiel, apparaît ainsi comme un levier efficace pour limiter les déséquilibres du système de retraite. Si l'on projette des taux d'activité similaires à ceux des pays nordiques ou anglo-saxons sur le scénario central du COR, on observe en effet une très nette atténuation de la hausse du besoin de financement des régimes de retraite. Nous avons envisagé deux hypothèses au-delà du scénario central du COR :

- L'hypothèse 1 (H1) est celle du scénario central du COR
- L'hypothèse 2 (H2) projette une hausse du taux d'activité des jeunes (15-24 ans) de 51 % en 2020 contre 34 % en 2006
- L'hypothèse 3 (H3) envisage un scénario de hausse combinée du taux d'activité des jeunes (H2) et des seniors (70 % pour les 55-59 ans et 35 % pour les 60-64 ans en 2020 contre respectivement 61 % et 22 % en 2006).

Un tel alignement des taux d'activité des jeunes et des seniors sur les niveaux nordiques ou anglo-saxons atténuerait nettement le déficit du régime de retraites. À l'horizon 2020, une seule hausse du taux d'activité des 15-24 ans (H2) réduirait de 15 % le besoin de financement prévu par le scénario central du COR, et une hausse combinée des taux d'emploi des 15-24 ans et des 55-64 ans (H3) permettrait de le diminuer de près de la moitié. Il apparaît ainsi que le système se rapproche de l'équilibre dans le scénario H3. L'enjeu se focalise donc sur le taux d'emploi

Tableau 10 a : *Hypothèses d'emploi du scénario central du COR*

	2006	2020
Taux d'activité 15-64 ans	69	69 %
15-24	34 %	33 %
55-59	61 %	65 %
60-64	22 %	29 %
Taux de chômage	8,8 %	4,5 %
Taux d'emploi	63,3 %	66,5 %

Tableau 10 b : *Hypothèses de taux d'activité et d'emploi élevés (calculs des auteurs)*

	2006	2020
Taux d'activité 15-64 ans (H3)	69	74 %
15-24 (H2)	34 %	51 %
55-59	61 %	70 %
60-64	22 %	35 %
Taux de chômage	8,8 %	4,5 %
Taux d'emploi	63,3 %	71,0 %

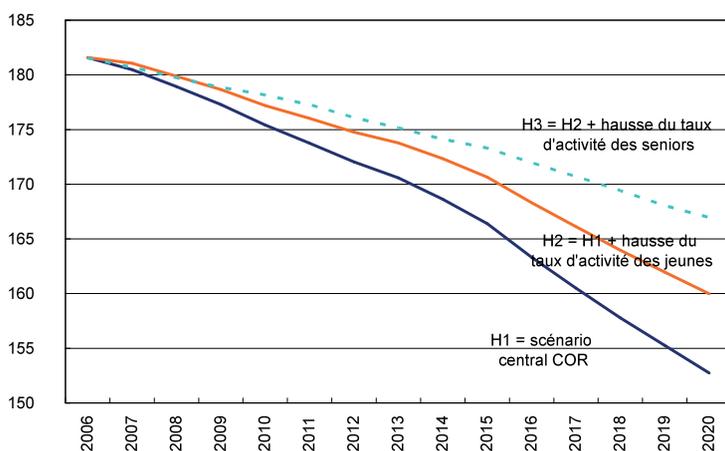


Figure 27 : *Scénario de convergence vers les taux d'activité nordiques ou anglo-saxons. Ratio cotisants / retraités (voir hypothèses, tableau 10B)*

Source : INSEE, calculs des auteurs

des jeunes et des seniors et une mesure comme le contrat de génération que veut mettre en place le Président François Hollande y puise sa logique.

Les effets de la démographie sur l'équilibre des finances publiques pourraient donc être modérés par des politiques adaptées en matière d'emploi. Il faudrait, d'un côté, favoriser le maintien en activité des 55-64 ans. Les principaux leviers utilisables sont les politiques actives de l'emploi (accompagnement ciblé, lutte contre la discrimination, formation...), le recul de l'âge légal de la retraite, qui peut légitimer une réorientation professionnelle avec formation à la clé pour la tranche d'âge 50-55 ans ou un ajustement « actuariel » des possibilités de modulation de l'âge de départ à la retraite. Mais on peut aussi envisager une meilleure flexibilité dans le cumul travail-retraite, ou un rééquilibrage de la fiscalité entre actifs et retraités qui minimise les avantages de la retraite.

D'un autre côté, il serait nécessaire d'augmenter la participation à l'emploi des

Tableau 11 : *Impact d'une hausse du taux d'activité des jeunes et des seniors sur les régimes de retraite (calcul des auteurs)*

	2006	2020	2050
H2 : Scénario hausse du taux d'activité des jeunes (H2)			
Ratio cotisants / retraités	182	160	133
Taux d'emploi	63 %	70 %	74 %
Besoin de financement % PIB	-0,2	-0,9	-1,5
Besoin de financement mds € 2006	-4	-21	-57
H3 : Scénario de hausse du taux d'activité des jeunes + seniors			
Ratio cotisants / retraités	182	167	144
Taux d'emploi	6,3, %	71 %	76 %
Besoin de financement % PIB	-0,2	-0,6	-0,9
Besoin de financement mds € 2006	-4	-14	-34
Rappel scénario central COR			
Besoin de financement % PIB	-0,2	-1,0	-1,7
Besoin de financement mds € 2006	-4	-25	-69

Source : Calculs des auteurs sur la base de la maquette COR 2007

Hypothèses : 4 emplois 15-24 ans = 1 équivalent temps plein (ETP) et 2 emplois seniors = 1 ETP. Les juniors comptent comme quart temps et les seniors comme mi-temps.

15-24 ans. Des efforts en ce sens ont déjà été engagés mais on pourrait encore les renforcer par des incitations fiscales et des statuts spécifiques (à l'instar de la Suède, de la Finlande ou du Royaume-Uni) permettant aux jeunes de cumuler emploi et études, ou encourager les stages rémunérés par extension des exonérations de charge. Enfin, une pression à la hausse du taux d'emploi des jeunes pourrait résulter d'un développement des cursus en alternance dans la formation initiale.

Par ailleurs, il demeure indispensable de diversifier les bases de financement des régimes sociaux pour ne pas pénaliser le travail. Pour faire face à l'accroissement des dépenses de dépendance au cours des 50 prochaines années, compte tenu du besoin de préserver la compétitivité des entreprises françaises et du défi de l'attractivité, la tendance à l'élargissement et à la fiscalisation des bases devrait se poursuivre. Différents leviers fiscaux peuvent être envisagés, existants ou nouveaux : droits d'accise, CSG, TVA, taxes environnementales, taxes sur la terre, droits de successions, etc.

3.3. Améliorer l'équité intergénérationnelle

Notre système de protection sociale génère des transferts entre générations. En effet, les dépenses des organismes de Sécurité sociale sont fortement liées au nombre d'inactifs (qui ont, par exemple, la dépense de santé la plus élevée) alors que les recettes sont liées au nombre d'actifs (cotisations sociales). La France est une exception européenne dans ce domaine, les autres pays recourant davantage à la fiscalité.

Il faut également souligner le fait que notre système fiscal n'est pas neutre en fonction de l'âge, comme le décrit le rapport du Conseil des impôts, en 2003⁶. Les personnes âgées bénéficient en effet d'environ 10 Md€ de dépenses fiscales spécifiques. Ce coût n'intègre pas les mesures dérogatoires sur les autres impositions, impôts locaux ou prestations sociales (aide au logement, notamment). Ces coûts iront croissant avec le vieillissement : la population de plus de 65 ans devrait progresser de plus de 30 % entre 2006 et 2020. Au total, le taux moyen d'imposition à l'impôt sur le revenu en 2002 est de 5,2 % pour les foyers de salariés et de 3,8 % pour les retraités, et les études suggèrent que cet écart est principalement lié à la structure des prélèvements entre actifs et retraités, plutôt qu'à des différences de revenus. À dispositions législatives inchangées, ces dépenses fiscales pourraient représenter plus de 13 milliards d'euros 2006 à l'horizon 2020, soit plus de 0,6 % du PIB et plus de la moitié du besoin de financement prévu des régimes de retraite.

De surcroît, le vieillissement peut induire une déformation de l'assiette en faveur des revenus du patrimoine et un moindre rendement des prélèvements obligatoires. Les classes d'âge les plus élevées présentent de fait une structure de revenu particulière, avec une part plus importante de revenus de la propriété. L'enquête patrimoine de l'Insee montre ainsi que la part des revenus du patrimoine, inférieure à 2,2 % chez les moins de 55 ans, est supérieure à 4,6 % au-delà de 55 ans, pour atteindre 7,2 % chez les personnes âgées de 75 ans et plus. L'accroissement de la proportion des classes d'âges élevées parmi les contribuables peut donc avoir des répercussions sur les bases des impôts sur le revenu et sur le patrimoine ainsi que sur leur rendement compte tenu des niches fiscales existantes.

La soutenabilité et l'équité des dépenses fiscales au bénéfice des personnes âgées méritent d'être interrogées : le niveau de vie des retraités a évolué : 30 % des plus de 65 ans étaient sous le seuil de pauvreté en 1970, contre 8 % aujourd'hui, soit une proportion plus faible que chez les actifs. À l'exception des générations les plus anciennes, le revenu moyen des retraités est proche (similaires si l'on tient compte des loyers fictifs) de celui des actifs alors que les charges supportées par ces derniers sont supérieures. L'écart entre actifs et inactifs tend néanmoins à se creuser depuis 10 ans au détriment des seconds.

De manière plus exhaustive, le rapport de 2008 du Conseil des prélèvements obligatoires⁷ examine les transferts intergénérationnels suscités par ces prélèvements dans leur ensemble. Les prélèvements obligatoires sur les revenus du travail et la consommation génèrent un transfert direct des classes d'âge actives vers les plus de 65 ans. En revanche, les prélèvements obligatoires sur le patrimoine augmentent avec l'âge. Mais, au total, l'architecture actuelle du système de prélèvements

6. La fiscalité dérogatoire.

7. La répartition des prélèvements obligatoires entre générations et la question de l'équité intergénérationnelle.

Tableau 12 : Ensemble des avantages fiscaux des personnes âgées

Avantages fiscaux	Rapport du Conseil des Impôts (2003)		PLFSS 2008 (VMT2)	
	Coût 2001 (M€)	Nombre de bénéficiaires en 2001 (effectifs en milliers)	Coût 2006 (M€)	Nombre de bénéficiaires en 2006 (effectifs en milliers)
Les dépenses fiscales concernant l'impôt sur le revenu				
IR : le seuil d'éligibilité est augmenté lorsqu'une personne dans le foyer est âgée de plus de 65 ans (une partie de 11 03 03)	-	270	n.c.	n.c.
IR : l'APA n'est pas imposable (12 02 05)	51*	700	210	938
IR : exonération des majorations de retraite ou de pension des personnes ayant eu ou élevé au moins trois enfants (12 01 04)	339	n.c.	520	n.c.
IR : exonération des indemnités de départ en retraite et préretraite (12 01 15)	13	80	25	n.c.
IR : exonération des plus-values réalisées par les titulaires de pensions vieillesse non assujettis à l'IR (15 01 02)	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.
IR : abattement de 10% sur le montant des pensions et retraites (12 04 01)	1 975	8 590	2350	12 560
IR : abattement en faveur des personnes âgées de condition modeste (une partie de 10 02 01)	242	5 100	240	5 400
IR : demi-part supplémentaire pour les contribuables seuls ayant eu un ou plusieurs enfants à charge (une partie de 11 01 02)	917	2 689	1560	4 280
IR : demi-part supplémentaire pour les contribuables (et leurs veuves) de plus de 75 ans et titulaires de la carte du combattant (11 01 03)	200	440	180	413
Les dispositifs dérogatoires concernant les autres impôts				
Redevance audiovisuelle	Inférieur à 570	4 900	680**	
Taxe d'habitation	-	2 930		
Taxe foncière	-	600		
Les dispositifs dérogatoires concernant les prélèvements sociaux				
Exonération partielle ou complète de CSG et de CRDS	3 900	8 600	4715**	
Ensemble (à titre indicatif)	8 200		10 500	

* valeur en 2003, ** Estimation par extrapolation de 2003

obligatoires opère un transfert incontestable au profit des plus de 65ans, même si l'on ne tient pas compte des cotisations sociales (voir graphique ci-dessous).

Le Conseil des prélèvements obligatoires souligne toutefois que cela n'implique pas une rupture d'équité intergénérationnelle. Pour que celle-ci soit avérée, il faudrait démontrer, essentiellement, que les personnes âgées de plus de 65 ans aujourd'hui ont été avantagées par rapport aux générations actuelles lorsqu'ils appartenaient aux classes d'âges inférieures.

En définitive, la solidarité entre générations passe également par une maîtrise des dépenses de transfert dans la mesure où celles-ci déterminent largement le poids croissant des dépenses publiques. En effet, l'accroissement du poids budgétaire des

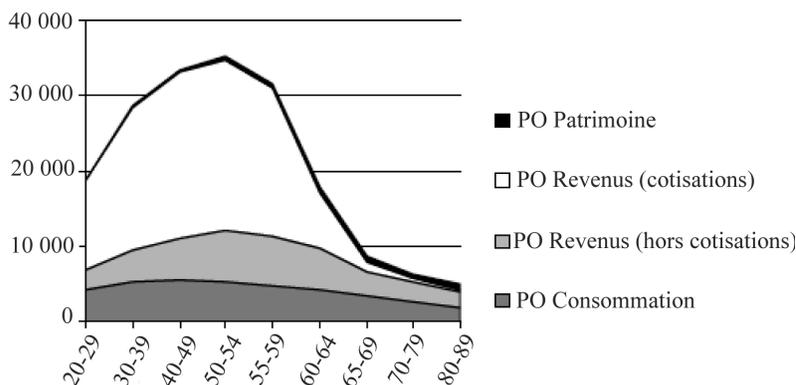


Figure 28 : Ensemble des prélèvements obligatoires par classe d'âge (en euros et par an)

Source : Conseil des prélèvements obligatoires, rapport 2008.

administrations publiques dans le PIB depuis 25 ans, est à 70 % attribuable à la progression des dépenses de transfert (notamment santé et vieillesse), l'augmentation des dépenses finançant des services publics n'en étant responsable que pour un dixième. Les comparaisons internationales peuvent suggérer des pistes de réforme en vue de pérenniser notre système de protection sociale et son financement. Sept pays conjuguent, à long terme, une baisse des dépenses en part de PIB et une baisse des recettes (notamment la Suède, le Danemark, les Pays-Bas et l'Allemagne). Ces pays, à l'exception de la Nouvelle-Zélande et de l'Allemagne, étaient confrontés à un fort taux d'endettement au début des années 1990 et ont suivi une politique de rigueur pour revenir à l'équilibre. La France a, au contraire, laissé croître dépenses et recettes. L'observation des exemples réussis de consolidation budgétaire au cours des 15 dernières années montre que le contrôle des dépenses de transfert y a joué souvent un rôle décisif.

4. Le défi du développement durable : bâtir une fiscalité verte

La France a signé des engagements internationaux et européens ; elle s'est fixée des objectifs contraignants, notamment en matière de réduction des gaz à effet de serre. L'outil fiscal est nécessaire ; il faut s'interroger sur les manières de le calibrer afin qu'il limite le plus possible les sources de pollution.

La comparaison avec nos principaux partenaires montre que la France dispose

d'une marge de progression en matière de fiscalité environnementale. Cependant, il faut que les outils mis en place soient adaptés aux efforts spécifiques à accomplir, qui concernent notamment les secteurs des transports et du logement. L'arme fiscale, bien adaptée dans le transport, l'est sans doute moins pour le logement et dans certains cas de pollutions dangereuses. La fiscalité, bien que nécessaire, n'est pas suffisante : elle doit être articulée avec d'autres leviers.

Les modalités de mise en œuvre d'une taxe environnementale sont déterminantes pour obtenir les effets recherchés, comme le montre l'exemple de la taxe carbone. En outre, certaines subventions ont parfois des effets contraires à celui de la fiscalité environnementale. Dans la mesure où toucher le « premier dividende » de la fiscalité environnementale constitue un exercice difficile, il paraît hasardeux de croire que cette fiscalité pourra également se substituer complètement à des taxes qui pénalisent le travail.

4.1. Enjeux et instruments

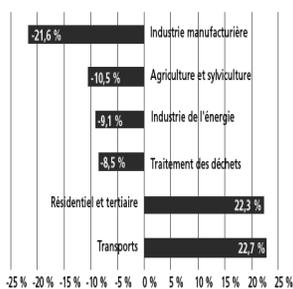
4.1.1. Respecter les engagements internationaux en faisant un effort particulier sur le transport et le logement

Au niveau communautaire, des objectifs contraignants s'imposent à la France à l'horizon 2012 ou à l'horizon 2020.

Tout d'abord, la France s'est engagée à lutter contre les émissions de gaz à effet de serre en les réduisant d'au moins 20 %, d'ici 2020. En outre, elle est censée atteindre d'ici cette date un niveau de 20 % d'énergies renouvelables dans la production d'énergie. Ensuite, des contraintes s'imposent dans le cadre de la préservation de la qualité de l'eau et de celle des ressources en eau. La directive Cadre sur l'eau (2000) impose ainsi aux États membres d'obtenir un « bon état » écologique et chimique de l'eau en 2015. Les substances polluantes prioritaires, sélectionnées en fonction du risque qu'elles présentent pour l'environnement ou la santé font l'objet d'objectifs de réduction ou d'arrêt. Les États membres doivent assurer que la politique de tarification incite les consommateurs à utiliser les ressources de façon efficace et que les différents secteurs économiques contribuent à la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources.

Enfin, la France doit faire des efforts pour diminuer la production de déchets et développer leur recyclage. Dès 2012, les quantités de déchets produites dans l'Union européenne devront être stabilisées au niveau atteint en 2008, puis réduites à partir de 2020. À cette date, 50 % des déchets solides urbains et 70 % des déchets de construction, de démolition, d'industrie et de fabrication devront être recyclés.

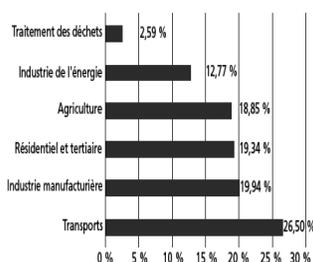
Évolution 1990-2004 des émissions de gaz à effet de serre (France entière)



Note : En pourcentage des émissions de 1990.

Source : Citepa, format CCNUCC, décembre 2005.

Contribution des secteurs aux émissions de gaz à effet de serre en 2004 (France entière)



Source : Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique (Citepa), format CCNUCC, décembre 2005.

Figure 29 : Données sectorielles sur les émissions de gaz à effet de serre

Les réflexions du Grenelle de l'environnement ont montré la possibilité d'un effort spécifique dans les secteurs des transports et du logement. La France se caractérise en effet par le niveau relativement faible de ses émissions de gaz à effet de serre, dû essentiellement à l'option nucléaire. De ce fait, le coût marginal des efforts supplémentaires sera plus élevé et touchera des émissions plus diffuses que les sources très concentrées déjà soumises à des mécanismes de marché. Les efforts à faire portent essentiellement sur deux secteurs, le secteur résidentiel et tertiaire (logements et bureaux) et le secteur des transports. Ce sont en effet deux des principaux contributeurs aux émissions françaises de gaz à effet de serre en 2004 : ils représentent respectivement 19,34 % et 26,5 % du total des émissions. En outre, cette part importante s'inscrit dans une dynamique croissante depuis 1990 puisque ces deux secteurs sont ceux dont les émissions ont crû le plus fortement entre 1990 et 2004 (respectivement +22,3 et +22,7 %).

L'outil fiscal est bien adapté aux externalités négatives des transports, routiers en particulier. Il permet de discriminer facilement par un signal prix les modes de transport les plus émetteurs en CO₂ car de la consommation énergétique d'un véhicule découlent ses émissions de dioxyde de carbone. En revanche, l'outil fiscal est moins adapté aux émissions de gaz à effet de serre dans les bâtiments résidentiels et tertiaires. La réglementation est plus efficace et moins coûteuse à mettre en place qu'une multitude de taxes appliquées à des produits divers. En effet, les sources d'émissions de gaz à effet de serre des bâtiments sont multiples (électricité, chauffage, appareils électro-domestiques) tandis que la consommation énergétique dépend à la fois des matériaux de construction (isolants) utilisés, des

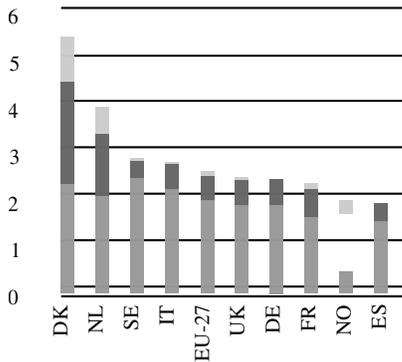


Figure 30 : *Taxation environnementale, en % du PIB*

Source : Commission européenne

sources d'énergie (gaz, électricité, renouvelables) mais aussi des outils d'efficacité énergétique (ampoules basse consommation, thermostats, etc.).

4.1.2. En Europe, une fiscalité verte encore focalisée sur l'énergie

Au sein de l'UE, les taxes environnementales visent prioritairement l'énergie, avec un objectif budgétaire plus qu'environnemental. En 2003, au sein de l'UE-25, les taxes sur l'énergie représentaient 76 % de l'ensemble des taxes environnementales, les taxes sur les transports 21 %, les taxes relatives à la pollution et aux ressources se partageant le reste.

En 2003, la collecte des taxes sur l'énergie a rapporté environ 202 Mds € aux économies générales des gouvernements de l'UE-25 (dont 194 Mds pour l'UE-15). Cela représente environ 5 % du total des impôts et cotisations sociales perçus. Les revenus générés par la fiscalité environnementale sont aujourd'hui relativement faibles et reposent, dans la plupart des pays, essentiellement sur la taxation de l'énergie. Les recettes des taxes environnementales (ou taxes « vertes ») représentaient seulement 2,9 % du PIB de l'Union européenne des 15 en 2004. C'est au Danemark qu'elles étaient le plus élevées en 2004, avec des recettes atteignant 4,8 % du PIB. Malgré la montée en puissance des préoccupations écologiques, cette part a diminué de 6,5 % entre 1999 et 2004 en moyenne en Europe. Mais l'évolution reste assez hétérogène.

En France, la part de la fiscalité verte a chuté d'un quart entre 1999 et 2004, ce qui représente une diminution plus importante que dans la moyenne de l'Europe.

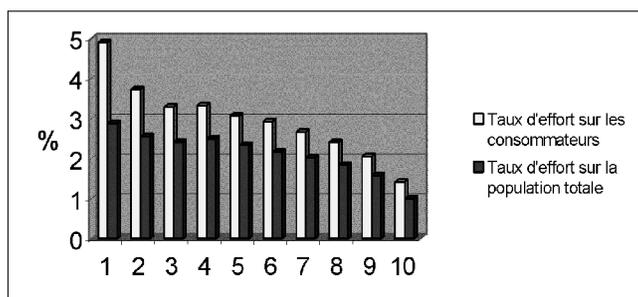


Figure 31 : *Taux d'effort sur les carburants par décile de niveau de vie.*

Source : N. Ruiz et A. Trannyo : « L'évaluation des impacts redistributifs de la fiscalité indirecte à l'aide d'un modèle de microsimulation comportemental », *Économie et Statistique 2008*, n° 413, 2008 21-46.

Les éco-taxes françaises se caractérisent également par leur relative inefficacité environnementale.

4.1.3. La fiscalité sur les transports

Le transport pose un problème spécifique car l'émission des gaz à effet de serre n'est pas le seul effet externe négatif à internaliser. Il faut également prendre en compte la pollution de l'air, le bruit, le coût des accidents, le coût d'entretien et la congestion. Dans les agglomérations, le péri-urbain et les grands axes, la congestion représente selon certaines évaluations une perte sociale d'un montant supérieur à celles engendrées par les autres effets externes.

Divers instruments fiscaux existent déjà ou sont envisagés afin d'internaliser le coût des nuisances liées au transport. Au premier rang d'entre eux figure la TIPP⁸ (Taxe intérieure sur les produits pétroliers). Droit d'accise sur les produits pétroliers utilisés comme carburant ou combustible de chauffage, elle correspond à un montant fixe en euros/l perçu sur chaque unité mise à la consommation. En 2006, la TIPP figurait au 4^e rang des recettes fiscales, ayant rapporté 18,9 Md€. Elle représente 74 % des recettes fiscales vertes en 2005. La TIPP joue donc le rôle d'une sorte de taxe pigouvienne, omnibus qui essaie d'internaliser globalement tous les effets externes liées à l'utilisation de la route. Mais elle a des effets régressifs, comme l'indique la figure 31.

Mais de nouvelles taxes complémentaires apparaissent. Ainsi, l'éco-pastille, mise en place en janvier 2008, applique un barème de bonus-malus sur les véhicules

8. Le terme TIPP (taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers) est remplacé par la TICPE (taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques).

neufs en fonction de leur niveau d'émission de CO₂ par km. Cette taxe vise à encourager l'achat de véhicules plus « propres ». Les exemples, à l'étranger, de péages urbains (Londres ou Singapour), pourraient également inspirer les autorités locales et ce, d'autant que l'évolution technologique permet d'envisager des péages sans barrières de péage, génératrices de congestion.

Le Grenelle de l'environnement a aussi avancé l'idée d'une taxe kilométrique poids lourds proche de celle instituée en Suisse. En 5-7 ans, cette taxe a suscité une forte rénovation du parc de poids lourds, une concentration du secteur, une baisse du trafic de poids lourds et de leurs émissions de gaz à effet de serre. Elle a fait dévier les camions vers les pays limitrophes. Cette taxe s'appliquerait à tous les poids lourds en transit, quelle que soit leur nationalité, en fonction des caractéristiques techniques du véhicule utilisé et du nombre de kilomètres parcourus.

Commentaire a posteriori : La mise en place d'une taxe carbone intérieure qui intéresse tous les secteurs, dont celui des transports, a avorté en mars 2010, à la suite d'un recours devant le Conseil Constitutionnel.

4.1.4. Discussions sur la mise en place d'une taxe carbone

Même lorsque la réponse aux incitations économiques ne fait pas de doute et qu'il y a peu d'incertitudes à propos du bénéfice à attendre d'une réduction de l'externalité, l'introduction d'une taxe, se heurte à de nombreuses difficultés pratiques, alors qu'il s'agit en théorie du moyen le moins coûteux d'atteindre une cible globale en terme de réduction de l'effet externe. C'est le cas de la taxe carbone (adoptée à des degrés divers par la Suède, le Danemark, l'Allemagne, le Royaume-Uni, la Finlande, la Norvège, les Pays-Bas et la Suisse). Cette taxe frappe les combustibles fossiles à proportion de leur teneur en carbone, avec éventuellement des exonérations pour les secteurs les plus soumis à concurrence. Elle se fait souvent à pression fiscale constante, ce qui réduit les incitations à diminuer les émissions de CO₂ mais renforce son acceptabilité. Son efficacité environnementale dépend de son assiette de prélèvement ainsi que de son taux. Simple en théorie, son implémentation est parsemée d'embûches technologiques, économiques et politiques.

Tout d'abord, la taxe carbone est difficile à mettre en place en raison d'un problème d'information. Une vraie modulation du taux génère de lourds coûts de gestion, mais la technologie peut évoluer. D'ici 15 ans, on ne peut exclure des progrès de ce côté. Ensuite, il faut trancher la question de l'instauration d'une taxe sur la teneur en CO₂ sur les produits bruts ou sur les produits finaux. La teneur en carbone des seconds doit inclure la quantité de carbone utilisée dans la technologie ayant servi à les produire. De ce fait, elle est beaucoup plus difficile à

appréhender. Se pose également le problème de la compatibilité des taxes carbone et des autres taxes existantes correctrices des autres effets externes (TIPP), par exemple la congestion. On suppose généralement qu'il suffit de les ajouter, mais ce raisonnement peut être erroné : si la taxe carbone est efficace, elle réduit le degré d'émission de CO₂ par unité d'énergie. Le degré de congestion par unité d'énergie peut alors croître et il conviendrait d'augmenter la taxe internalisant cet effet de congestion. Elle doit enfin se combiner avec la réglementation. Comme solution de second rang, elle doit être combinée dans le secteur du transport avec l'éco-pastille et la taxe poids lourds, dans le secteur du logement résidentiel ou de bureau avec la réglementation et d'autres instruments de marché comme les marchés de permis d'émissions.

Le calcul de la valeur optimale de la taxe s'avère délicat car il fait intervenir de nombreux paramètres, en particulier, l'évolution du stock de CO₂ dans l'atmosphère et le rythme de renouvellement du capital. Rien n'indique que la taxe par unité de carbone doive rester constante au cours du temps, mais le caractère croissant ou décroissant du profil temporel n'est pas complètement établi. En outre, ses effets régressifs impliquent une correction par la mobilisation d'autres outils fiscaux.

En la matière, une coopération européenne ne peut être que profitable. Taxer les importations en fonction de leurs émissions de CO₂ (lors de la production ou de la consommation) fait débat en Europe mais une solution alternative consisterait à intégrer les importateurs dans le mécanisme d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre. Encore faudrait-il que ce marché fonctionne effectivement d'une manière efficace, ce qui n'est pas encore le cas.

4.2. Accroître l'efficacité et limiter les effets distorsifs de la fiscalité verte

4.2.1. La taxation verte, un substitut à d'autres taxes ?

La fiscalité environnementale peut également servir de substitut à des taxes distorsives sur le travail ou le capital. On invoque alors un « double dividende ». Dans le cas de la France, il s'agirait de moins taxer le travail. Deux dimensions de la fiscalité environnementale peuvent engendrer des revenus importants : une taxe sur l'énergie et une taxe sur la congestion dans les transports. La base est large et la demande relativement inélastique jusqu'ici.

La solidité de l'argument du double dividende n'a pas de portée générale pour plusieurs raisons. Premièrement, en augmentant le rendement de la taxe verte pour des motifs spécifiquement budgétaires, on peut dépasser le niveau efficient de la taxe. Deuxièmement, la taxe verte augmente le prix de certaines énergies et donc, le prix des biens. Elle augmente le dénominateur du pouvoir d'achat

alors qu'une taxe sur le travail diminue le numérateur du pouvoir d'achat. Par ce biais, une taxe verte est indirectement aussi une taxe sur le travail. L'argument du double dividende ne joue que si les consommateurs d'énergie sont beaucoup plus nombreux que les travailleurs et ne vaut que dans le cas d'un report de la charge fiscale sur les inactifs, les touristes étrangers, les détenteurs de revenus de capitaux. Troisièmement, une fiscalité verte a pour but de diminuer sa base fiscale et donc son rendement risque de s'éroder au fil du temps. Enfin, quatrièmement, une fiscalité verte risque d'être régressive et il faut, par conséquent, compenser ses effets régressifs par la manipulation d'autres taxes (impôt sur le revenu, par exemple) dont l'effet distorsif est alors à prendre en ligne de compte.

En conclusion, l'instauration d'une taxe verte doit d'abord être légitimée par un souci de correction d'effet externe (le premier dividende). L'occurrence d'un second dividende, si elle vient se substituer à une taxe existante non verte, doit faire l'objet d'un examen cas par cas.

4.2.2. Supprimer des subventions nuisibles à l'environnement, un vrai double dividende

Renforcer l'efficacité de la fiscalité environnementale et sa cohérence d'ensemble nécessite de supprimer les subventions les plus nuisibles à l'environnement qui rendent inefficace la fiscalité incitative en faveur de l'environnement. En France, les subventions nuisibles à l'environnement concernent quatre secteurs : l'agriculture, la pêche, l'énergie et les transports. Elles risquent de rendre inefficace toute tentative de réforme de la fiscalité verte. On estime ainsi que la vingtaine de mesures fiscales incitatives en faveur de l'environnement, essentiellement dans le domaine de l'énergie et des transports, a un coût budgétaire de 500 millions d'euros, sept fois inférieur au coût des dépenses fiscales défavorables pour l'environnement (dix fois si l'on inclut la construction).

L'agriculture est le principal secteur concerné par ces subventions. Les aides à l'utilisation d'intrants polluants ou à la consommation de ressource naturelle (eau, en particulier) sont particulièrement dommageables : il en va ainsi du taux réduit de TIPP applicable au fioul domestique utilisé dans les tracteurs ou du taux réduit de TVA pour les engrais ou les produits phytosanitaires. L'exonération de taxe sur le foncier bâti pour les élevages hors sol incite quant à elle à l'intensification. L'irrigation demeure largement aidée.

Le coût des transports prend encore trop peu en charge les externalités négatives occasionnées par ce secteur. Une étude du ministère de l'écologie et du développement durable conclut ainsi à une sous tarification des infrastructures routières de 20 %, les poids lourds apparaissant particulièrement subventionnés.

Dans un premier temps, il serait possible de supprimer les subventions les plus nocives à l'environnement, essentiellement dans le domaine agricole et de

réévaluer la tarification des autoroutes. Dans un second temps, il serait nécessaire d'évaluer l'ensemble des subventions nuisibles à l'environnement avec les secteurs concernés pour mettre en place un cheminement concerté visant à leur élimination progressive.

4.2.3. Concilier l'instauration d'une fiscalité verte, l'équité et la compétitivité

La plupart des taxes environnementales sont régressives, car elles portent sur des biens consommés en plus grande proportion par les ménages à petits revenus. Ce caractère anti-redistributif peut cependant être nettement atténué en introduisant un élément de progressivité dans la perception de la fiscalité environnementale. Cette voie donne généralement de mauvais résultats en matière d'efficacité environnementale, car elle revient à exonérer une partie des contribuables de l'effet négatif sur l'environnement de leurs activités, ce qui est l'exact contraire de l'effet recherché par la fiscalité environnementale. Il est probablement préférable d'évaluer précisément les effets redistributifs et sociaux des politiques environnementales, afin de construire des schémas de compensation (aides financières, baisses d'autres impôts, accompagnement à la mise en place de solutions moins polluantes...) des ménages les plus touchés par la fiscalité environnementale.

On peut s'interroger sur le rendement à moyen / long terme de la fiscalité environnementale. Les éco-taxes ont en effet vocation à détruire l'assiette de leur prélèvement. Toutefois, cela suppose que le taux fixé soit suffisamment élevé pour modifier les comportements, ce qui est très rarement le cas. Par ailleurs, cet effet auto-destructeur se fera sur un très long terme qu'il s'agisse de la qualité de l'eau, de la quantité de déchets et, plus encore, des émissions de carbone. Enfin et peut-être surtout, les éco-taxes, en particulier celles sur l'énergie, sont destinées à être augmentées au fur et à mesure du renforcement de leur efficacité environnementale. Par ailleurs, les réformes fiscales vertes en Europe (Danemark, Pays-Bas) se fondent sur le principe de neutralité budgétaire. Toute augmentation de la fiscalité environnementale doit se faire à prélèvements obligatoires constants. Ce principe a donc impliqué la baisse d'autres prélèvements, en particulier la fiscalité de l'emploi. Le « remplacement » de la fiscalité sur le travail par celle sur l'environnement nécessite dès lors des revenus pérennes et un relèvement des taxes.

En définitive, le développement durable n'implique pas une perte de « vraie » compétitivité, mais remet en cause la « fausse » compétitivité. Le Danemark, lors de sa réforme fiscale, a exempté les exportations de fiscalité environnementale, pour des raisons dites de « compétitivité ». Pareillement, en France, des dérogations sont accordées dans les secteurs du transport routier et les industries à forte intensité énergétique. On peine pourtant à justifier ces dérogations : le but d'une fiscalité environnementale est l'internalisation par l'industriel du prix de la pollution

qu'il génère et, à terme, l'orientation de l'outil industriel vers des technologies plus propres. Les exportations rentables, parce qu'exemptées de taxes environnementales, sont « faussement compétitives ». Plutôt qu'exempter les industries qui connaissent des difficultés dans l'application de la fiscalité environnementale – ce qui revient à soutenir à fonds perdus des activités sans avenir, déficitaires et polluantes – il serait préférable d'aider ces industries à devenir « réellement » compétitives, c'est-à-dire une fois pris en compte le coût réel de ce qu'elles utilisent et rejettent pour produire, par exemple en accompagnant l'évolution des technologies, la recherche ou la diversification vers des activités rentables.

Pour éviter une course au moins-disant environnemental, une meilleure coordination internationale est nécessaire. La piste la plus prometteuse semble être une TVA différenciée en fonction des inputs polluants utilisés, ce qui permet de taxer également les importations. L'obstacle majeur est la prise de décision à l'unanimité en matière de fiscalité au niveau de l'UE.

5. En guise de conclusion : quel message stratégique ?

Dans une économie ouverte et mondialisée, la question essentielle est de savoir si la structure de nos prélèvements obligatoires

1) ne contribue pas à la piètre performance de l'économie française en termes de croissance et d'emploi relativement à ses voisins immédiats ;

2) n'encourage pas au déménagement des facteurs activités et revenus.

Rapporté au PIB, le montant des prélèvements obligatoire de l'ordre de 45 % est d'environ 4 points supérieur à nos voisins, alors même que nous ne couvrons pas nos dépenses et que le retour à l'équilibre n'est prévu que pour 2017. Cet écart va donc persister. Il ne semble pas, par rapport à l'Allemagne et à la Grande-Bretagne, que cette différence de taux de prélèvement soit la contrepartie d'une efficacité ou d'une production supérieure de biens ou services publics.

Elle traduit plutôt la préférence de l'électeur médian français pour plus de redistribution ou d'assurance. C'est tout à fait légitime, mais en même temps vis-à-vis de ces deux partenaires, ces 4 points sont un fardeau pour l'économie française. Le problème essentiel est de savoir qui doit les supporter en priorité pour que nos résultats en terme de croissance, d'emploi et de localisation d'activités soient le moins pénalisés.

Le constat actuel est que la France fait supporter l'essentiel de cet écart au facteur travail.

Est-ce optimal ? Oui, dans une économie à deux facteurs avec un capital mobile et le travail supposé immobile. Mais plusieurs raisons invalident ce raisonnement. Tout d'abord, nous ne sommes pas dans une période de plein emploi. À long terme, un taux élevé d'imposition décourage les ménages de travailler et incite les entreprises à économiser ce facteur très lourdement taxé. Le travail qualifié est en train de devenir plus mobile. La réalité est plus riche qu'un modèle à deux facteurs (le capital et le travail) ; d'autres éléments doivent être pris en considération : le facteur terre, les non-résidents et les inactifs. Il n'est sans doute pas optimal de faire supporter ces 4 points supplémentaires sur le seul facteur travail.

Le premier message stratégique est de choisir plusieurs assiettes de substitution et non une seule pour supporter ces 4 points de PIB. Trois raisons peuvent être invoquées :

1. éviter les transferts de charge trop importants qui déclenchent aussitôt des résistances politiques difficilement surmontables ;
2. un impôt à taux faible est un bon impôt : les distorsions croissent comme le carré du taux de taxe ;
3. éviter un bouleversement des prix relatifs dont les conséquences sont difficilement prévisibles dans une économie mondialisée (ce qui permet de rester dans un cadre de raisonnement où l'équilibre partiel est encore une hypothèse acceptable).

Quatre pistes méritent d'être ouvertes s'agissant des assiettes de substitution.

1. Il est sans doute possible d'augmenter sans trop de dommages le taux normal de TVA de 19,6 % à 21 % en trois étapes d'un demi-point de hausse à chaque fois. Si les préconisations du rapport Attali avaient été mises en application sur le plan d'une plus grande concurrence entre les intermédiaires, cette réforme aurait pu se faire avec une hausse de prix limitée. Ainsi, l'État profiterait de la baisse de la rente des intermédiaires pour augmenter la sienne. Le bénéfice en termes de diminution de l'impôt sur le travail n'est pas entier car les travailleurs sont aussi des consommateurs. Mais une partie de l'impôt sur le travail est alors transférée vers les non-résidents consommateurs (touristes, voyageurs), les inactifs et les entreprises étrangères et françaises, par réduction de leurs marges.
2. Les écotaxes pour 1 point de PIB. Elles gêneront là aussi des hausses de prix qui peuvent être limitées par une politique encourageant une concurrence plus vive. Le gain n'est pas entier non plus car les travailleurs sont aussi des pollueurs. Là aussi, une partie de l'impôt sur le travail est malgré tout transférée vers les non-résidents inactifs et les entreprises polluantes par réduction des profits.

3. Une taxe foncière à hauteur d'un point de PIB, intervenant sur la valeur vénale du sol est une taxe qui n'a qu'un effet distorsif minimal. Ce type de taxe transfère la charge fiscale vers les propriétaires qui la supportent intégralement. Les propriétaires se sont beaucoup enrichis ces dernières années sans qu'ils aient été mis réellement à contribution.
4. Un relèvement de la fiscalité sur l'épargne (par exemple, sur l'assurance vie) pour 1 point de PIB. La France épargne beaucoup en termes relatifs. Taxer un peu plus l'épargne ne semble pas dommageable pour sa croissance. Ce dernier point du programme a été réalisé en grande partie par le relèvement massif des taux pesant sur les revenus de l'épargne au titre de la CSG et du prélèvement forfaitaire libératoire sous le quinquennat du président Nicolas Sarkozy. Le nouveau président, François Hollande, endossera sans difficulté cet alourdissement selon toute probabilité, car ce n'est pas contraire, loin s'en faut, au rétablissement de plus de progressivité.