

**UNE FISCALITE  
POUR UNE FRANCE OUVERTE**

**Moins d'impôts pour chaque Français**

Rapporteur : Didier SALAVERT (\*)

juin 2001

(\*) Ce dossier a été réalisé avec la participation d'un groupe de travail composé de d'universitaires, d'élus et de hauts fonctionnaires.

responsables d'entreprises,

*«Vous ne pouvez donner la force au faible en affaiblissant le fort  
Vous ne pouvez pas aider le salarié en anéantissant l'employeur  
Vous ne pouvez aider le pauvre en ruinant le riche.»*

Abraham LINCOLN

## **SOMMAIRE**

Préambule

Introduction

**I – Le poids et la structure des prélèvements : un choix politique**

**II – Une fiscalité pour la nouvelle économie de croissance**

**III – Six principes pour une nouvelle fiscalité**

**IV – Mettre en œuvre la réforme**

Conclusion

## **UNE FISCALITE POUR UNE FRANCE OUVERTE**

### **Moins d'impôts pour chaque Français**

#### *Préambule*

La France associe des taux de prélèvements et de chômage parmi les plus élevés des pays développés à un taux d'emploi de la population active parmi les plus faibles. Il faut rapidement sortir de cette situation qui relègue la France au douzième rang sur quinze de l'Union européenne concernant la richesse par habitant.

La présente note propose une réforme des prélèvements obligatoires qui contribuera à replacer la France parmi les nations les plus compétitives tout en allégeant la charge des Français. A cet effet, il est impératif d'engager une réforme des prélèvements obligatoires fondée sur une vision stratégique nouvelle :

1. utiliser les prélèvements obligatoires comme moyen de lutte contre l'exclusion : d'une part, il convient d'inciter à l'emploi ceux qui en sont exclus parce qu'ils n'y ont aucun intérêt financier et d'autre part, il est indispensable d'associer au développement du pays les hommes d'entreprise les plus dynamiques, les porteurs de projets et les détenteurs de capitaux ;
2. simplifier l'impôt et sécuriser le contribuable : la simplification et la sécurité fiscale sont les fondements de la justice fiscale.

Un tel programme doit faire l'objet d'engagements précis à réaliser sur la durée d'une législature. Le retard pris par la France dans le domaine des prélèvements obligatoires crée une situation d'urgence.

## INTRODUCTION

Plusieurs grands pays ont procédé ou procèdent à une profonde réforme de leur fiscalité. Ces réformes reposent toutes sur une nouvelle conception du rôle de l'Etat dans la dynamique économique et sociale ainsi que sur le constat incontournable d'une mobilité des capitaux et des hommes qui accroît la concurrence fiscale entre les Etats. La France dont l'économie est ouverte ne saurait se soustraire plus longtemps à une réforme fiscale de grande ampleur. Il en va de sa prospérité à venir sans laquelle la réduction de l'exclusion sociale, le financement de services collectifs efficaces et l'indépendance nationale sont de vaines ambitions.

### *Les préalables*

Sous peine d'être hors sujet, deux préalables s'imposent.

La réforme à entreprendre ne peut consister encore en un simple amendement des bases, seuils et taux marginaux d'imposition ou en la création de nouvelles " niches " fiscales. Ce travers constant des

gouvernements successifs a conduit au gré des collectifs budgétaires à une fiscalité sans doctrine claire ni priorités établies.

De surcroît, l'importance, la structure et l'imbrication avec l'impôt des prélèvements sociaux en France est telle qu'une réforme fiscale ne peut s'entendre que dans le contexte d'une réforme plus large de tous les prélèvements obligatoires, à savoir impôts, taxes et cotisations sociales. C'est ainsi que sera compris le terme "réforme fiscale" dans cette note.

### ***Quelques définitions***

Rappelons que les prélèvements obligatoires comprennent les impôts, les taxes parafiscales, les redevances pour services rendus, les droits de douane et les cotisations sociales.

Les impôts sont des prestations pécuniaires sans contrepartie (IRPP, CSG, TVA, TIPP, IS, etc.) déterminées en vue de la couverture des dépenses publiques et de la réalisation d'objectifs économiques et sociaux.

Les cotisations sociales sont perçues dans un but déterminé – la protection sociale – et le versement de prestations en constitue la contrepartie.

La légitimité de l'impôt est définie par l'article 13 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 qui prévoit son égale répartition entre tous les citoyens à raison de leurs facultés contributives. L'article 14 de cette Déclaration dispose que les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée. L'impôt ne peut donc être établi et recouvré qu'en vertu d'un acte du Parlement. Ce principe est consacré par l'article 34 de la Constitution. En revanche, les cotisations sociales dont le montant est pourtant supérieur à celui de l'impôt, n'ont pas de statut constitutionnel et elles ne font pas l'objet d'un vote parlementaire. Elles sont fixées par décret ministériel après consultation des partenaires sociaux.

### ***Une ambition pour la réforme : audace, pragmatisme et détermination dans la durée***

Certaines des propositions exposées dans cette note peuvent apparaître audacieuses car elles remettent en question la structure même de plusieurs prélèvements. La raison en est que certains systèmes ne sont plus réformables sauf à accentuer encore plus leur inefficacité et leur illisibilité. Il faut donc le courage de repartir d'une "page blanche" dans certains cas.

D'autres propositions pourront sembler avoir été oubliées. Ainsi pourrait être critiquée l'absence d'objectif impératif sur la réduction en volume des prélèvements obligatoires. Les auteurs de cette note sont de l'avis qu'une telle réduction est extrêmement difficile. Certes l'Etat peut moins et mieux dépenser. Des réformes énergiques doivent être entreprises à cette fin. Elles relèvent avant tout d'une réflexion sur la réforme de l'Etat. L'optimisation indispensable en la matière devrait se traduire par des gains sensibles à qualité égale sur la "facture" des prélèvements obligatoires. Les charges financées par l'impôt sont peu flexibles : les charges fixes, notamment les retraites publiques et la charge de la dette sont passées de 51 % des recettes fiscales en 1990 à 76 % en 1998. Les composantes plus flexibles, telles que les dépenses d'investissement pourtant condition indispensable de la croissance future, ont déjà été réduites fortement.

En réalité, pour la réduction des prélèvements obligatoires, il faut plus attendre de la création de richesses que de la réduction de la dépense publique.

Enfin, il convient de noter qu'une réforme fiscale d'ampleur doit aussi s'inscrire dans le temps. Ce temps programmé peut être celui d'une législature. Il est indispensable afin de permettre aux ajustements économiques entraînés par la réforme de se réaliser au mieux. Il doit également être accordé aux différents intervenants chargés de collecter, de gérer et de répartir les prélèvements obligatoires, pour qu'ils trouvent leur place dans le nouvel ordre proposé.

## **I – LE POIDS ET LA STRUCTURE DES PRELEVEMENTS : UN CHOIX POLITIQUE**

- *Une explosion des prélèvements obligatoires en pourcentage du PIB depuis 1972 due pour l'essentiel aux charges sociales.*
- *Des prélèvements obligatoires durablement parmi les plus élevés du monde en pourcentage du PIB en raison notamment du faible taux d'emploi de la population active.*
- *Une forte collectivisation par voie publique des dépenses de protection sociale.*
- *Un impôt faiblement redistributif.*

L'observation de l'importance globale des prélèvements obligatoires au regard du PIB et l'étude du poids relatif des prélèvements entre eux permet de déceler et d'analyser le choix politique fait par une nation quant au niveau de collectivisation des charges et de redistribution entre les citoyens. Toute réforme fiscale d'ampleur traduit donc un certain choix politique.

Si l'importance des prélèvements obligatoires français est un fait incontesté, les données ci-après apportent toutefois quelques précisions indispensables à une réflexion sur le sujet.

Les trois premiers tableaux apportent d'importantes informations générales :

1. les prélèvements obligatoires ont augmenté d'un tiers de 1965 à 2000 soit une moyenne d'un point par an<sup>(1)</sup> ;
2. le poids de l'impôt reste stable en pourcentage du PIB depuis vingt-cinq ans ; ce sont les cotisations sociales qui augmentent dans les prélèvements obligatoires ;

Tableau 1 – Prélèvements obligatoires en pourcentage du PIB de la France – Valeur 2000 : **45.20 %**



Source : ministère des finances - en % du PIB

Extrêmes depuis 1965 : . maximum : 45.70 % en 1999,  
. minimum : 34.30 % en 1966.

Tableau 2 – Impôts et cotisations sociales, en % du PIB de la France.

Source : *Dossiers statistiques de référence sur le budget de l'Etat - Rapports du Conseil des Impôts*

Note : A compter de 1999, la mise en place du nouveau système des comptes SEC 95 a entraîné des ajustements qui ne permettent plus les comparaisons sur de longues périodes.

3. en matière de prélèvements obligatoires, il existe trois groupes de pays, illustrés ici chacun par deux exemples ; parmi ses partenaires européens et au regard des grands pays industrialisés, la France se situe dans le groupe dont les prélèvements obligatoires sont historiquement les plus élevés en pourcentage du PIB ;

Au-delà de l'analyse quantitative, il convient de se rappeler que les prélèvements obligatoires s'inscrivent dans le financement des dépenses d'éducation, de sécurité, de justice, d'équipement, etc. ainsi que des transferts et dépenses relatifs à la santé, aux retraites, aux aides aux plus démunis et à l'emploi... autant de dépenses dites " sociétales ".

Ces dépenses peuvent être collectivisées si leur financement passe par des paiements obligatoires (impôts, cotisations sociales ...), ou être individuelles (dépenses de santé non-remboursés, retraites complémentaires non-obligatoires, cours particuliers par exemple). Lorsque leur paiement est obligatoire, elles peuvent être collectivisées par des voies publiques, c'est-à-dire passer par des caisses publiques (URSSAF par exemple) ou par des voies privées, c'est-à-dire par des assureurs privés (complémentaire maladie par exemple). Il convient de tenir compte de ces différences pour rétablir une base comparable.

L'analyse du tableau 4<sup>(2)</sup> permet de corriger un certain nombre d'idées erronées et surtout de révéler l'un des éléments les plus utiles à la réflexion sur la réforme fiscale<sup>(3)</sup> :

1. la différence du total des dépenses sociétales entre les Etats-Unis et la France quoique significative n'est pas aussi important qu'une analyse rapide des taux d'imposition respectifs laisse penser (48,7 % du PIB pour les Etats-Unis contre 57,7 % pour la France) ;
2. la différence importante entre les deux modèles se situe

Tableau 3 – Prélèvements obligatoires, en % du PIB :  
comparaisons internationales

Tableau 4 – Comparaison des dépenses sociétales  
dans les pays anglo-saxons et la France, année 1997 et en % du PIB  
(en dollars à parité de pouvoir d'achat par habitants )

Source : Christian Gerondeau, Candide au pays des libéraux.

principalement au niveau du mode de collectivisation des dépenses de protection sociale ; la collectivisation par voie publique en France est supérieure de près de quinze points du PIB au système américain ; cette différence explique à elle seule la presque totalité de la différence entre les prélèvements obligatoires français et américains ;

3. malgré un pourcentage inférieur du PIB de dépenses sociétales collectives (différence égale à neuf points du PIB), ces dépenses en volume par habitant sont supérieures aux Etats-Unis (12 600 \$ contre 12 000 \$ à parité de pouvoir d'achat), y compris pour les seules dépenses de protection sociale collectivisées ; ceci résulte d'un PIB par habitant américain supérieur de près de moitié ;
4. le nombre de fonctionnaires, hors secteur hospitalier, par habitant est le même en France et aux Etats-Unis.

L'analyse objective démontre donc qu'un pays dit libéral ne sacrifie pas pour autant ses dépenses sociétales. De fait, les Etats-Unis dépensent plus par habitant que la France dans ce domaine. Par contre, ils prélèvent moins en pourcentage du PIB, et ce en raison de la différence de PIB par habitant. La différence de productivité individuelle n'explique que partiellement cette différence de PIB par habitant. La principale cause du différentiel est le taux d'emploi de la population active entre les deux pays, 75 %

aux Etats-Unis contre 58 % en France<sup>(4)</sup>. L'écart se creuse encore plus s'il est mesuré en nombre d'heures travaillées<sup>(5)</sup>. Et le manque d'efficacité de notre secteur public - qui est culturellement opposé à la pertinence de ce critère comme élément de mesure – constitue un facteur aggravant<sup>(6)</sup>.

Dernier aspect des prélèvements obligatoires, leur rôle redistributif, appelle également une observation importante : avec une pression fiscale analogue à celle de ses voisins et un éventail comparable des revenus avant impôts et des transferts sans contrepartie, les performances redistributives de la France sont inférieures<sup>(7)</sup>. Cette faiblesse, contraire à l'idée commune, a pour origine deux facteurs :

1. les composantes progressives des prélèvements obligatoires, essentiellement l'IRPP et l'ISF, ne représentent qu'un faible montant des prélèvements obligatoires et ne concerne au total qu'une petite moitié des contribuables,
2. 85 % en volume des taxes et cotisations sont proportionnelles ou légèrement régressives.

En fait, le rôle de redistribution est principalement dévolu aux prestations. Or ces prestations sont allouées sous une multitude de formes, obéissent à des règles différentes et complexes, sont gérées par divers organismes et sont distribuées au travers de plusieurs guichets sans vision globale. Le résultat est un système complexe donc peu lisible, peu satisfaisant et d'une gestion coûteuse.

La réalité est que la plus grande partie des activités redistributives de l'Etat tournent à vide, à l'intérieur même des classes moyennes. Elles entraînent des coûts économiques élevés et donnent peu de résultat<sup>(8)</sup>. Le paradoxe français qui est celui d'une croissance parallèle des prélèvements obligatoires et de la fracture sociale, est ainsi expliqué.

La structure des prélèvements obligatoires français se révèle donc contre-productive au plan économique et inefficace au regard de la redistribution des revenus.

## II – UNE FISCALITE POUR LA NOUVELLE ECONOMIE DE CROISSANCE

*Les prélèvements obligatoires influent sur la dynamique sociale et économique. C'est pourquoi ils ont un rôle économique.*

*Au vu de l'état des lieux dressé, la réforme à entreprendre doit avoir pour principal objectif de susciter une augmentation du PIB à un rythme plus rapide que celui des prélèvements obligatoires et donc réduire ces derniers en pourcentage du PIB. Il s'agit d'une réforme fiscale dynamique conçue comme un facteur de croissance et non comme un "cadeau"<sup>(9)</sup> fiscal en raison de la croissance.*

*La France doit ainsi ramener le pourcentage de ses prélèvements obligatoires au niveau de ses grands concurrents internationaux sur une durée programmée.*

*Cet objectif peut être atteint, sans remise en cause fondamentale de notre modèle social, si trois conditions sont réunies :*

*1. faire entrer sur le marché du travail ceux qui en sont absents ;*

*2. encourager la création de richesse par les agents économiques ;*

*3. inciter au retour sur le territoire national de la valeur ajoutée “ délocalisée ” par les agents économiques.*

*A cette fin, la France doit faire le choix d'une politique fondée sur l'initiative et la responsabilité, seul modèle*

*créateur de richesse. Elle doit être convaincue que justice sociale et efficacité économique ne sont pas opposées ; au contraire, aucune justice sociale n'est possible sans efficacité économique. Ne peut être partagée que la richesse créée. Des prélèvements obligatoires qui n'incitent pas au travail, à l'épargne et à la formation de capital productif créent l'exclusion.*

*La première justice sociale qui donne à l'égalité tout son sens, est de permettre à chaque citoyen de réaliser son potentiel. Cette possibilité est aussi une source importante d'efficacité économique.*

*Ceci ne signifie pas que la réforme fiscale envisagée ne reconnait pas l'existence d'inégalités naturelles ou accidentelles qui sont sources d'atteintes aux principes de respect et de dignité de la personne. Les mécanismes de redistribution des revenus et de mutualisation des risques au travers de la fiscalité doivent se concentrer sur l'intégrité de ces principes.*

Dans les années soixante, l'état d'esprit des hauts fonctionnaires des finances, fortement influencés par les travaux de Maurice Lauré et de Robert Musgrave, était guidé par le principe de neutralité de l'impôt. D'une manière plus générale, la direction générale des impôts acceptait alors de soumettre ses différents projets à la critique économique et sociale du Plan. Sur ces bases ont été menées les réformes de la fiscalité immobilière de 1963, de l'impôt sur les sociétés en 1965 et l'extension de la TVA jusqu'au stade du commerce de détail en 1966. A partir du milieu des années soixante, sous l'influence des keynésiens, l'impôt s'est vu confier un rôle de stabilisation de la conjoncture. La France a alors viré au colbertisme fiscal. Depuis le début des années quatre-vingt, la fonction de redistribution est venue se greffer sur le rôle conjoncturel. Cette dernière fonction trouve un terrain d'accueil particulièrement favorable en France <sup>(10)</sup> où un fort courant idéologique tend à faire de l'égalitarisme <sup>(11)</sup> la valeur centrale du pacte social.

Cette évolution confuse a permis que prospère une fiscalité de circonstance élaborée au gré de la conjoncture économique <sup>(12)</sup> et des mesures fiscales opportunistes guidée principalement par la seule ambition de “ faire payer les riches ”, en d'autres termes une démarche que l'on pourrait appeler la politique de la “ cueillette ” et de laquelle toute vision stratégique est absente.

La faible croissance de l'économie française et le développement de l'exclusion au cours des deux dernières décennies témoignent de l'inefficacité des politiques fiscales conjoncturelles.

Il convient donc de rompre avec cette démarche. La réforme fiscale à entreprendre doit être guidée par la recherche de la taxation optimale qui vise à déterminer la combinaison de prélèvements obligatoires qui permet de collecter un niveau de prélèvements donné tout en conciliant au mieux efficacité et équité dans le cadre des choix politiques de la nation <sup>(13)</sup>.

En réalité, le concept d'équité remplace aujourd'hui celui d'égalitarisme, partout y compris chez les socio-démocrates européens. Le chancelier allemand, M. Gerhard Schröder, a récemment déclaré : *“ Je ne pense plus souhaitable une société sans inégalités... Lorsque les sociaux-démocrates parlent d'égalité, ils devraient penser à l'égalité des chances et pas à l'égalité des résultats. ” “ On ne résoudra pas les problèmes sociaux par une nouvelle redistribution, mais en octroyant davantage de pouvoir aux individus. On ne les règlera pas non plus en prônant la stricte égalité mais en favorisant l'égalité des chances ... ”.*

Les travaux de John Rawls (*“ Théorie de la justice ”*) qui justifie une certaine inégalité du moment qu'elle est censée améliorer le sort des plus défavorisés, ont contribué à cette évolution idéologique.

Cette vision s'inscrit enfin dans le souci de sauvegarde du modèle de protection sociale français. Compte tenu notamment du vieillissement de la population française et du coût croissant des actes médicaux, ce modèle ne pourra survivre qu'au prix d'une forte progression économique autorisant une réduction de la dépendance des transferts sociaux<sup>(14)</sup>. Le concept généreux de l'Etat providence fondé sur une fiscalité et des prélèvements obligatoires redistributifs visait à venir en aide aux plus démunis face aux inégalités naturelles et aux aléas de la vie. Sa remise en cause en raison d'un coût économique insupportable n'est que la conséquence de la déviation de son esprit. Il reste parfaitement valable au seul prix d'un ciblage des transferts sur les personnes qui en ont le plus besoin et de la suppression de l'effet pervers du mécanisme de certains prélèvements obligatoires actuels, grâce notamment à la mise en place d'un *“ impôt négatif ”* comme exposé ci-après.

### **III – SIX PRINCIPES POUR UNE NOUVELLE FISCALITE**

*Des axes de réforme lisibles et efficaces :*

- 1. simplifier l'impôt*
- 2. favoriser la création de richesse*
- 3. réduire le coût du travail*
- 4. canaliser l'épargne vers l'investissement productif*
- 5. favoriser la famille*
- 6. sécuriser le contribuable*

Afin de ne pas tomber dans le travers dénoncé de la législation de circonstance, les mesures à prendre doivent s'articuler autour de quelques grands axes clairement définis. Ils sont les supports incontournables du projet politique.

*Simplifier l'impôt*

*S'il ne devait y avoir qu'une seule mesure à prendre concernant les prélèvements obligatoires ce serait la simplification<sup>(15)</sup>. La simplification est la première justice fiscale.*

Simplifier les prélèvements obligatoires, c'est rendre leur objet lisible, leur calcul sans difficulté et leur paiement aisé.

La complexité existante pose un grave problème de démocratie. En effet, elle amène le magistrat à faire la loi et l'administration à user d'un pouvoir discrétionnaire. Le système fiscal est au centre d'une grave confusion des pouvoirs législatifs, judiciaires et exécutifs. Cette confusion est telle à ce jour qu'il est

légitime de s'interroger dans de nombreux cas sur le respect des principes constitutionnels en matière d'impôt rappelés en préambule de cette note.

La simplification aurait en outre plusieurs effets immédiats :

1. supprimer l'inégalité devant l'impôt entre les contribuables qui profitent de la complexité et ceux qu'elle pénalise, ou plus simplement entre les gros et les petits contribuables ; c'est là une première justice fiscale ;
2. lever l'une des entraves à l'esprit d'entreprise et à l'embauche<sup>(16)</sup> ;
3. une diminution significative du coût économique du calcul et du contrôle des prélèvements obligatoires ;
4. une réelle lisibilité, et donc une meilleure acceptation des prélèvements obligatoires ;
5. la diminution de l'insécurité fiscale causée par l'impossibilité de connaître avec certitude la légalité d'un grand nombre de décisions.

Enfin, la simplification autorisera l'élargissement du prélèvement à la source.

La simplification des Codes des Impôts et de la Sécurité Sociale doit donc constituer l'un des grands chantiers de la réforme fiscale.

Il convient d'assortir ce travail de simplification de mesures destinées à éviter le travers endémique de la complexité. Parmi ces mesures le législateur devrait exiger que tout projet de loi concernant une disposition fiscale soit précédé d'une procédure de consultation / information préalable du public<sup>(17)</sup> et soit assorti :

1. d'une étude d'impact économique centrée sur le rapport coût/bénéfice, le coût incluant le coût de traitement administratif par les agents économiques débiteurs, établie par une commission indépendante ;
2. du projet des textes administratifs d'application.

### ***Favoriser la création de richesse***

***L'un des maux de la société française est son faible taux d'emploi. Or, l'emploi productif est seul créateur de richesse à partager et permet la sauvegarde des systèmes sociaux et des régimes de retraite.***

***La réforme des prélèvements obligatoires peut contribuer efficacement à augmenter le taux d'emploi comme plusieurs exemples étrangers le démontrent. Il s'agit notamment de corriger les mécanismes de " désincitation " au travail aux deux extrémités de l'échelle des revenus.***

***Pour les bas revenus, il faut mettre en œuvre des mécanismes simples qui suppriment la pénalité existant actuellement lors du passage de l'inactivité à l'activité.***

***Pour les hauts revenus, la France doit rejoindre le niveau de taxation de ses grands voisins européens qui ont reconnu le caractère confiscatoire des prélèvements obligatoires au-delà d'un certain niveau.***

C'est un fait que le système socio-fiscal français aboutit à une courbe des taux marginaux de prélèvement en U : les taux sont très élevés pour les très bas salaires, puis décroissent avant d'augmenter à nouveau pour les salaires élevés.

Des simulations réalisées, il ressort que ce sont les ménages ayant les revenus les plus bas qui ont les taux marginaux de prélèvement les plus hauts<sup>(18)</sup>, ce qui peut avoir pour effet de limiter les incitations financières à la reprise de l'emploi. A titre d'exemple, un individu salarié à mi-temps au SMIC peut jouir d'un revenu disponible inférieur à celui d'un RMIste. Ce phénomène entraîne notamment la création de ce qu'il est convenu d'appeler des "trappes à pauvreté" ou des "trappes à inactivité" principales causes de l'exclusion sociale<sup>(19)</sup>. Il contribue également à la faiblesse du taux d'emploi en France.

Les expériences réalisées à l'étranger démontrent un fort effet sur le taux d'emploi des mesures fiscales destinées à abaisser les taux marginaux de prélèvement lorsqu'il y a retour à l'emploi.

Le système de "l'impôt négatif" constitue un moyen simple et efficace afin d'éviter les effets pervers souvent liés au passage de l'assistance sociale entière à un emploi faiblement rémunéré. Il consiste à calculer l'IRPP en multipliant le revenu brut par le taux d'imposition puis en diminuant le produit obtenu du montant d'un transfert social donné (universel ou fonction de paramètres familiaux, professionnels, etc. mais se substituant à toutes les autres allocations sociales). Un résultat négatif donne lieu au versement par le Trésor public au contribuable d'un montant égal au résultat. La progressivité de l'impôt est ainsi conservée et tout effet de seuil est évité.

Mis en œuvre aux Etats-Unis à partir de 1975, le "Earned Income Tax Credit - EITC" (impôt négatif bénéficiant aux foyers dans lesquels au moins une personne travaille)<sup>(20)</sup> s'est traduit par l'entrée dans la population active de 4,7 millions de femmes avec des enfants depuis le milieu des années quatre-vingt, une population pour laquelle la mesure est particulièrement attractive<sup>(21)</sup>. Ce chiffre représente à lui seul environ le quart de la croissance de l'emploi américain entre 1985 et 1996. Toutes les études statistiques montrent que l'EITC a eu un effet sur l'emploi plus important que les allocations sociales auxquelles il s'est substitué.

La prime pour l'emploi qui constitue un premier pas vers un impôt négatif qui ne veut pas dire son nom, souffre du mal chronique du système redistributif français à savoir qu'elle n'est pas ciblée sur les travailleurs pauvres mais sur ceux rémunérés au Smic horaire qui occupent un emploi à temps plein.

A l'extrémité opposée de l'échelle des revenus, la forte taxation est également un fait bien réel. A titre d'exemple, procurer un pouvoir d'achat supplémentaire de 200 000 F. à un célibataire ayant un revenu net d'un million de francs, coûte à l'employeur (ou à lui-même si c'est un professionnel libéral) 700 000 F.<sup>(22)</sup> Cette forte progressivité est habituellement justifiée, outre les raisons idéologiques, par le fait que les individus les plus productifs sont supposés avoir une offre de travail moins élastique<sup>(23)</sup>. L'expatriation des jeunes à fort potentiel économique et l'émigration des cadres dirigeants démontrent une modification du comportement dans ce domaine. Le faible nombre en France des sièges européens des grandes multinationales est également une conséquence de ce fait.

***Réduire le coût du travail***

***L'une des causes du chômage en France est le coût élevé du travail. La réduction du coût du travail exige que la " feuille de paie " ne supporte que la seule partie contributive des cotisations sociales, à savoir celle qui consiste en une redistribution des individus à eux-mêmes à un autre point du temps (retraite) ou dans un autre état (maladie) et non en une redistribution entre individus différents <sup>(24)</sup>.***

***Il convient donc de distinguer la solidarité de l'assurance. La solidarité relève de l'impôt – y compris au plan constitutionnel – et l'assurance relève des cotisations sociales.***

***Le niveau de solidarité est un choix politique de la nation et ne doit pas constituer un élément de distorsion du coût du travail au regard de la concurrence internationale.***

Un cadre coûte à l'entreprise française près de trois fois sa rémunération nette. Ce coût est supérieur de 73 % au coût correspondant en Angleterre et de 27 % au coût en Allemagne.

La principale cause de cette différence est l'importance des prélèvements sociaux sur la rémunération salariale <sup>(25)</sup> en France.

La principale raison du différentiel de charges sociales sur la fiche de paie entre la France et ses partenaires réside dans le fait qu'une partie importante des charges supportées par le salarié français ne sont pas contributives mais redistributives. Or cette dernière fonction ne doit incomber qu'à l'impôt, ne serait-ce qu'en raison de la légalité constitutionnelle.

Tableau 5 – Coût pour l'entreprise d'une rémunération nette de 100 euros (Rémunération restant au salarié après déduction des cotisations employeur et salarié, de l'impôt sur le revenu et, pour la France, des CSG et CRDS)

Tableau 6 – Recettes de protection sociale par type en 1994 en % du total <sup>(26)</sup>



Les charges sociales doivent être cantonnées à leur strict rôle qui est celui de l'assurance des individus auxquels elles sont prélevées. A cette fin, leur montant relève du calcul actuariel au sein de la population salariée. Ainsi à titre d'exemple, la diminution du taux de chômage doit pouvoir se traduire rapidement par une baisse des cotisations d'assurance chômage. Tout surplus ne saurait être prélevé par l'Etat (ou prêté à l'Etat) mais rendu au cotisant sous forme de diminution des taux. Il ne s'agit pas de refuser le principe de solidarité au sein de la société mais de rappeler que le financement de la solidarité s'effectue par l'impôt seul.

Une telle réforme autoriserait, et ce ne serait pas là son moindre avantage, une part de libre choix de l'assurance maladie et de cotisation retraite au-delà d'une couverture générale obligatoire. De fait, nul ne pourrait plus craindre qu'une telle liberté soit de nature à porter atteinte au principe de solidarité.

Elle se traduirait surtout par une diminution des charges, diminution qui a un effet immédiat sur l'emploi. Les mesures visant la réduction des charges sur les bas salaires prises au cours des dernières années vont dans le bon sens. Il convient de les amplifier et de les généraliser en évitant que ces réductions ne soient financées par une augmentation de la fiscalité sur les entreprises, ce qui aurait pour conséquence évidente d'en annuler l'effet.

Enfin, les besoins d'assurance collective étant sensiblement équivalents entre les populations des divers pays occidentaux, le taux français de charges sociales se rapprocherait de celui des grands partenaires de la France.

### ***Canaliser l'épargne vers l'investissement productif***

***L'épargne joue un rôle fondamental dans la réalisation de l'équilibre économique. Il n'est pas d'investissement et donc de croissance durable sans une épargne abondante.***

***L'épargne se doit d'être incitée face aux importants déséquilibres à venir des systèmes de retraite par répartition.***

L'épargne est constituée par la partie du revenu qui n'est pas consommée. Il convient de la distinguer du capital (ou patrimoine) qui est le stock net d'épargne antérieure. Cette distinction est importante car elle signifie que la fiscalité de l'épargne et du patrimoine s'appliquant l'une à un flux et l'autre à un stock ne peuvent être identiques bien qu'elles soient liées, le second étant le fruit du premier.

Le taux d'épargne des ménages en France (14 % du revenu disponible) est l'un des plus élevés d'Europe. Il représente un flux annuel d'environ 900 milliards de francs dont à peu près la moitié est constituée par l'épargne financière. Ce flux est à mettre en regard d'un patrimoine financier des ménages qui dépasse 17.000 milliards de francs. C'est dire l'importance pour l'économie nationale des flux et des masses en jeu.

La plupart des études concluent que le niveau d'imposition de l'épargne n'a pas d'effet discernable à court terme sur le ratio épargne/consommation des ménages <sup>(27)</sup>. Ce ratio est déterminé par la confiance dans l'avenir. Par contre, l'orientation entre les divers produits d'épargne est très sensible à la fiscalité. Les mêmes études montrent en effet que la fiscalité constitue le quatrième critère pour le choix d'un produit d'épargne, après la disponibilité, le niveau de rémunération et la sécurité du placement.

Partant de ces constats, l'objectif de la fiscalité en matière d'épargne est :

- participer à la confiance utile à la formation d'une épargne importante ;
- favoriser une allocation optimale de l'épargne pour l'activité économique,
- ne pas succomber à l'illusion de politiques conjoncturelles à court terme.

La réalisation de ces objectifs nécessite que deux conditions soient réunies : l'incitation à une épargne stable investie en capital productif et la neutralité au sein des mêmes catégories d'actifs.

L'épargne stable qui s'oppose à l'épargne liquide, est celle qui accepte de s'engager pour une durée de moyen et long terme et qui permet aux entreprises de constituer des fonds propres. L'épargne stable est meilleure pour le financement de l'économie et il convient d'en favoriser le développement. L'utilité économique de l'épargne liquide est moindre puisqu'elle ne permet pas le financement de crédits à l'économie, le système bancaire ne peut exercer sa fonction de transformation en crédits à long terme <sup>(28)</sup> que sur une fraction des dépôts à vue.

La fiscalité de l'épargne doit également assurer la neutralité entre actifs de même nature (tous les titres de taux doivent être traités de la même manière quel que soit le support, tous les titres de capital de même, tous les actifs immobiliers). Cette neutralité fiscale conditionne l'allocation optimale du capital parmi les divers actifs d'une même classe en fonction des rendements déterminés par les marchés, ces derniers prenant en compte l'utilité économique de l'investissement, la compétence des agents économiques, les différences de risque et de liquidité qui existent.

Force est de constater que la fiscalité française nuit aux objectifs optimaux assignés à l'épargne, notamment :

- à l'exception de l'épargne logement, la fiscalité favorise l'épargne investie en titres obligataires et notamment en emprunts d'Etat (financement des déficits publics) <sup>(29)</sup>,
- les placements liquides sans risque (caisse d'épargne, compte sur livret, etc.) bénéficient d'une fiscalité plus attrayante que l'épargne longue à risque.

Pour le surplus, deux contrevérités sont couramment répandues. La première est que les revenus du travail sont plus taxés que ceux du capital et la seconde que la fiscalité sur les revenus du travail a plus progressée que celle sur les revenus du capital. Les chiffres ci-après démontrent qu'il n'en est rien.

Tableau 7 – Evolution des ratios :  
Prélèvements obligatoires par rapport aux revenus du travail  
ou aux revenus du capital.

Source : Conseil des impôts, *La fiscalité des revenus de l'épargne*, 17<sup>ème</sup> rapport au Président de la République, 1999.

En fait, l'épargne est taxée deux fois : quand le revenu qui va être épargné est perçu et au moment de la réception du revenu de l'épargne. Elle est même éventuellement taxée deux fois encore : à l'ISF et lorsqu'elle est transmise. L'épargne n'étant qu'une consommation différée, l'impôt taxe donc plus lourdement la consommation future que la consommation présente.

Un contresens idéologique vient aggraver ces contrevérités : réserver les avantages fiscaux aux détenteurs de petits patrimoines. En effet, les faits démontrent que la prise de risque est proportionnelle à la taille du patrimoine. Les épargnants les plus modestes sont majoritairement investis dans des produits peu risqués. Or, l'épargne socialement la plus utile est l'épargne qui accepte de s'investir à risque, notamment en capitaux propres des entreprises.

Fort de ce constat et de ses conséquences préjudiciables à l'efficacité économique, une réforme importante de la fiscalité de l'épargne, des revenus de l'épargne et du patrimoine s'impose sur la base des principes énoncés de stabilité et de neutralité.

***Favoriser la famille***

***Il convient d'affirmer de nouveau son triple rôle en tant que structure de base de la société, vecteur premier de la démographie, lieu essentiel de solidarité. A ce titre, il ne saurait être introduit de distinction entre les français.***

***La politique familiale doit bénéficier de manière strictement égale à tous les Français.***

La famille a été la grande perdante des réformes fiscales au cours des dernières années. Le quotient familial notamment a été diminué et plafonné, introduisant ainsi une discrimination entre les Français.

Chacun connaît, en effet, le défi démographique qui se pose à la France comme à ses partenaires européens, à savoir une population vieillissante. Il s'agit d'une tendance lourde que la seule fiscalité ne peut évidemment inverser. Elle peut toutefois contribuer à son inflexion.

Il est urgent de rétablir la stricte égalité entre les familles françaises. Proportionnalité ou progressivité des prélèvements au regard du revenu n'ont pas leur place face à un problème grave devant lesquels tous les Français sont égaux.

### ***Sécuriser le contribuable***

***La prospérité des nations est née avec la société de confiance. En matière fiscale, la confiance commence par la sécurité fiscale.***

La confiance fiscale consiste d'abord en l'affirmation du principe de non-rétroactivité de la loi fiscale, principe qui doit être constitutionnalisé.

Selon une étude du cabinet Andersen Legal (mai 2000), six pays occidentaux (Allemagne, Finlande, Irlande, Japon, Portugal, Suède) connaissent un système dans lequel une loi fiscale ne peut avoir d'effets rétroactifs défavorables au contribuable. Plus limitativement, dans quatre pays (Australie, États-Unis, Pays-Bas, Royaume-Uni), l'effet rétroactif ne peut remonter qu'à la date d'annonce du projet. Aux États-Unis, le fait d'augmenter l'impôt dû à raison d'une opération qui s'est déroulée antérieurement à la date à laquelle le public pouvait raisonnablement être au courant de la modification, est en général considéré comme anticonstitutionnel. Dans les autres pays, en général, la rétroactivité est strictement encadrée. Elle est parfois limitée dans le temps (un an en Australie et en Autriche). Il est parfois précisé que la rétroactivité ne doit pas porter atteinte à certains droits reconnus fondamentaux (Autriche, Suisse).

En droit français, le principe de non-rétroactivité des lois n'a de valeur constitutionnelle qu'en matière répressive (CC, décision du 28 décembre 1995). Il convient de s'inspirer des exemples étrangers précités. Il conviendrait notamment que soit expressément précisée la durée des dispositions fiscales et interdire toute modification avant leur échéance.

La sécurité fiscale c'est aussi la stabilité et la précision de la norme légale. Il est indispensable de garantir au contribuable un horizon de visibilité fiscale d'au moins cinq ans qui correspond à l'horizon stratégique à moyen terme des agents économiques. Afin de consolider la précision de la norme, il convient d'intégrer dans la législation fiscale, la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui limite strictement la possibilité pour l'administration de «moduler» les exigences du législateur par voie de circulaire ou d'instruction.

Enfin, dans un état de droit, il est devenu insupportable que l'arbitraire administratif ait trouvé son dernier refuge dans le domaine fiscal. Plusieurs mesures s'imposent à cet égard :

- poser le principe que seule la fraude et l'évasion fiscale, strictement définies ensemble comme " toute action du contribuable qui implique une violation de la loi, lorsqu'on peut prouver que l'intéressé a agi dans le dessein délibéré d'échapper à l'impôt " <sup>(30)</sup> constitue une infraction à la loi ; l'optimisation fiscale qui ne connaît aucune définition juridique et qui autorise les autorités fiscales à porter un véritable jugement de valeur sur l'attitude du contribuable en allant au-delà de constatations de fait, doit être reconnue comme un strict droit du citoyen ;
- ne souffrir aucune exception à la présomption d'innocence du contribuable, ce qui implique notamment le sursis de paiement de droit jusqu'à jugement définitif, la constitution de garantie ne pouvant être ordonnée que par le juge selon le droit commun ;
- pouvoir engager la responsabilité pour faute de l'administration et de ses agents sur le fondement du droit commun ;

- rendre l'administration redevable d'intérêts au taux du marché en cas de retard de remboursement d'impôt ou de trop perçu ;
- simplifier et généraliser le rescrit fiscal <sup>(31)</sup>.

#### **IV – METTRE EN ŒUVRE LA REFORME**

##### ***Impôt sur les sociétés : l'impératif de compétitivité***

En matière d'impôt sur les sociétés, la réforme à entreprendre doit avoir pour principal objectif de rendre la France concurrentielle au plan international. Il ne s'agit pas seulement d'attirer les entreprises étrangères ; il faut également que les entreprises françaises ne soient pas incitées à délocaliser leur bénéfice.

Les mesures sont de deux ordres :

1. ramener en trois ans le taux de l'impôt sur les sociétés à celui des grands partenaires européens de la France (à titre indicatif, le taux d'imposition des sociétés en Allemagne sera de 26,375 % en 2003) ;
2. supprimer toutes les mesures de double imposition (précompte, plus-values sur titres de participation) et les "frottements" fiscaux qui constituent une entrave à l'optimisation économique des structures des groupes d'entreprises.

La France doit également soutenir activement une harmonisation européenne de l'assiette de l'impôt sur les sociétés qui est aussi déterminante pour la charge fiscale que le taux d'imposition. Or en la matière une grande disparité existe au sein de l'Union Européenne et les entreprises françaises se trouvent souvent en la matière en situation concurrentielle défavorable qu'il s'agisse des règles d'amortissement ou de provisionnement par exemple. Cette démarche qui relève plus de la "normalisation" des règles comptables que de la stricte fiscalité ne doit pas se confondre avec celle d'une harmonisation européenne des taux à l'égard de laquelle il convient de faire preuve de circonspection.

La normalisation évoquée ici a pour objectif de rendre plus lisible la fiscalité effective des entreprises entre les divers pays européens et donc d'autoriser une prise de décision plus rationnelle des entreprises. Par contre, une harmonisation des taux - outre le fait qu'elle n'est pas significative hors l'harmonisation de l'assiette - peut avoir un effet négatif au plan économique. La conclusion intuitive selon laquelle la concurrence fiscale peut entraîner, en économie ouverte, les Etats dans une course "socialement suicidaire" est erronée car elle ignore le fait que la fiscalité n'est pas le seul facteur pris en considération par une entreprise lors de sa décision d'implantation. La qualité de la main d'œuvre et des infrastructures, l'existence de centres de formation, d'un tissu industriel environnant, de services indispensables etc. sont autant de facteurs également déterminants. Ce tropisme des entreprises a pour effet le développement de bassins industriels d'une grande efficacité économique. Une étude récente démontre qu'un minimum d'harmonisation des facteurs d'implantation est utile à la formation de tels bassins mais que trop d'harmonisation freinerait leur formation <sup>(32)</sup>. Pour le surplus, interdire certains Etats – ou régions – d'offrir une fiscalité attractive les priverait de toute possibilité d'attirer les entreprises qui ne tirent pas de bénéfice d'un bassin industriel. L'efficacité économique gagnera plus d'une certaine concurrence fiscale que d'une cartellisation de l'impôt.

##### ***Fiscalité de l'épargne : favoriser l'épargne productive***

Les principales mesures à prendre sont les suivantes :

- simplifier : suppression progressive de tous les régimes spéciaux en matière de fiscalité de l'épargne ;
- introduire la neutralité économique : donner au contribuable l'option d'un prélèvement libératoire au taux de 15 % sur tous les revenus du patrimoine et les plus-values en capital<sup>(33)</sup>, quelle que soit la nature du patrimoine (actions, obligations, immobilier) ou la forme du revenu (intérêts, dividende<sup>(34)</sup>, loyers etc.) sous la seule condition d'une détention du patrimoine générateur du revenu supérieur à un an<sup>(35)</sup> ;
- inciter l'investissement en fonds propres des PME/PMI<sup>(36)</sup> : autoriser la déduction du revenu imposable de 50 % des pertes en capital investi depuis plus de trente six mois, en fonds propres d'entreprises non cotées, sans plafond et sans condition relative à l'activité ou à l'ancienneté de l'entreprise et à la détention du capital ; il n'existe aucune raison économique de discriminer entre actionnaires majoritaires et minoritaires ou entre actionnaires indépendants ou familiaux<sup>(37)</sup> ;
- neutraliser la plus-value résultant de l'inflation : augmenter le prix de revient des actifs cédés quelle que soit leur nature, du taux de l'inflation pour le calcul de l'impôt sur la plus-value ;
- encourager la solidarité familiale : créer un taux unique à 15 % pour les droits de succession après une franchise d'un million de francs et valorisation des entreprises privées au strict montant de leurs capitaux propres et réserves<sup>(38)</sup> ;
- mettre la France à l'unisson de tous les pays : ouvrir le droit français à la fiducie sur le principe du "trust" anglo-saxon, ou des fondations de nos voisins européens, accompagnée d'un statut fiscal (y compris lors de la dotation) favorisant la présence à long terme sur notre territoire des actifs économiques et artistiques.

### ***ISF : abolir ou du moins mettre immédiatement fin aux effets pervers***

L'ISF réunit les deux défauts majeurs d'un "mauvais" impôt : un rendement faible et des effets pervers importants. Sa seule qualité, aux yeux de ceux qui en sont partisans, est strictement idéologique. Il est par excellence un impôt anti-économique et idéologique.

L'ISF collecté au titre de l'année 1999 s'est élevé à 12,745 milliards de francs soit 0,6 % du budget de l'Etat. Au regard de ce montant, le coût économique lié à l'ISF est élevé pour les contribuables et l'administration puisqu'il peut être estimé entre 5 et 10 % du produit<sup>(39)</sup>. Ces chiffres font de l'ISF, l'un des impôts au rendement les plus faibles. Il est très vraisemblable que le rendement net au niveau macro-économique devient négatif lorsque les effets pervers décrits ci-après sont pris en considération.

De fait, la liste des effets pervers de l'ISF dans sa forme actuelle est importante :

1. atteinte au droit de propriété lorsque l'impôt est supérieur au revenu du patrimoine sur lequel il est assis ;
2. transfert du capital et donc du pouvoir de décision hors de France<sup>(40)</sup> ;

3. désincitation à épargner,
4. incitation à l'expatriation des élites économiques,
5. pénalisation des créateurs d'entreprises à forte croissance.

Il est remarquable de constater que la plupart de ces effets pervers sont reconnus publiquement lorsqu'il s'agit des œuvres d'art<sup>(41)</sup> mais ignorés pour le reste du patrimoine.

D'aucuns pourront faire remarquer que l'impôt sur le capital existe dans de nombreux pays, y compris parmi les partenaires européens de la France. Toutefois, la France est la seule à cumuler un impôt sur le capital avec une fiscalité élevée des revenus, des plus-values et des successions.

Toute réflexion sensée sur la fiscalité amène à la conclusion que l'ISF devrait être purement et simplement aboli. Toutefois pour des raisons d'acceptabilité politique, la suppression de l'ISF est difficile et l'exigence de son abolition immédiate serait sans nul doute contre-productive. Aussi, une première étape pourrait consister en son aménagement au regard des objectifs d'efficacité économique globale :

1. franchise<sup>(42)</sup> de cinq millions de francs, automatiquement revalorisée en fonction de l'inflation ;
2. création d'un taux unique à 0,2 % ;
3. plafonnement de son montant de sorte que le revenu disponible du contribuable ne puisse subir un prélèvement supérieur à celui du taux marginal supérieur de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

### ***Impôt sur le revenu des personnes physiques : une juste contribution aux charges de la nation et non une pénalité***

Bien qu'adopté dès 1842 en Angleterre et dès 1893 en Allemagne, plus de deux cents projets d'impôt sur le revenu échouèrent devant le parlement français entre 1871 et 1914. L'opposition au principe d'un tel impôt se situait à l'époque autant à droite qu'à gauche. C'est Joseph Caillaux, pourtant grand bourgeois, qui fit voter «l'impôt citoyen» par la Chambre le 9 mars 1909, le Sénat ne s'inclinant que le 16 juillet 1914 à l'approche du conflit armé. L'impôt progressif était de 2 % sur l'ensemble des revenus supérieurs à cinq mille francs<sup>(43)</sup> majorés de deux mille francs pour les conjoints et de mille francs pour chaque personne à charge. Ce n'est qu'à partir de 1948 que la progressivité et surtout la proportionnalité de l'IRPP augmenta. Toutefois, cette évolution ne fut acquise qu'au prix d'abattements, de réductions et d'exonérations croissants en nombre et en importance.

Ce bref rappel historique n'a d'autre but que de montrer les rapports difficiles que les Français ont toujours entretenus avec l'impôt sur le revenu.

Aujourd'hui, l'IRPP revêt aux yeux de la majorité des Français une valeur symbolique très supérieure à son importance relative dans les prélèvements obligatoires (en 2000, l'impôt sur le revenu n'a représenté que 7,1 % de l'ensemble des prélèvements obligatoires). Mais il est pour cette majorité le symbole d'une " juste " redistribution des revenus. Pour cette raison, toute réforme de l'IRPP se heurte à de nombreux préjugés et intérêts particuliers.

Ces préjugés et intérêts ne doivent toutefois pas faire obstacle à une réforme profonde de l'IRPP qui présente aujourd'hui deux défauts majeurs :

1. il réduit l'incitation à la création de richesse aux deux extrêmes des revenus ;
2. il est faiblement redistributif au prix d'une énorme complexité.

Les maux disent les remèdes en la matière comme ailleurs. C'est la mise en œuvre qui pose difficulté.

La réforme à envisager repose sur deux axes :

1. la simplification du barème de l'impôt sur le revenu avec diminution du taux marginal supérieur ;
2. l'introduction d'un revenu minimum de vie en remplacement de l'ensemble des diverses prestations redistributives.

Les études démontrent que les contribuables sont plus sensibles au taux marginal de l'impôt qu'au taux moyen d'imposition de leurs revenus.

Sachant qu'abaisser le taux de la dernière tranche à 50 % (au lieu des 56,8 % actuels après CSG) entraîne une diminution des recettes fiscales de l'ordre de cinq milliards de francs, ramener la dernière tranche à 35 % après suppression des abattements (soit une diminution de l'ordre de cinq points avant abattements) aurait un effet immédiat positif sur la création de richesse en France par les individus à fort potentiel économique. Il est même vraisemblable que les rentrées fiscales seraient à court terme supérieures à ce qu'elles sont actuellement en raison de la disparition des distorsions induites par le taux marginal en vigueur.

L'objectif est donc de supprimer progressivement sur cinq ans les divers abattements et régimes spéciaux, et de ramener le nombre de tranches d'impositions à quatre (contre sept actuellement), la première tranche étant constituée par la CSG à laquelle sera redonnée son caractère général et la dernière tranche se situant à un niveau comparable à celui des grands voisins européens de la France pour les revenus supérieurs à 75 000 euros, soit environ 35 %.

Parallèlement à cette réforme, l'ensemble des prestations redistributives seront progressivement remplacées par un "revenu minimum de vie" accordé à l'ensemble des citoyens et accordé sous conditions incitatives à l'exercice d'une activité (privée ou de service collectif) et tenant compte de la structure familiale. Ce revenu minimum de vie fonctionnera sur le principe d'un impôt négatif.

La "désintermédiation" de la perception et de la redistribution des prestations se traduira par une plus grande efficacité auprès des bénéficiaires (notamment par la suppression des multiples guichets) et par une économie de gestion dont le bénéfice doit être accordé aux plus défavorisés. Le délai de mise en œuvre de la réforme permettra aux organismes intermédiaires actuels de se recentrer sur leur gestion qui relève de l'assurance (par opposition à celle qui relève de la solidarité) et sur l'accompagnement plus personnalisé des citoyens en difficulté. C'est là leur rendre la noblesse de leur fonction première.



## CONCLUSION

La réforme fiscale décrite dans la présente note repose sur une vision stratégique : l'efficacité économique est la base de la prospérité d'une nation et seule la prospérité autorise une politique d'équité sociale durable.

Sur la base de cette vision, il est possible de passer avec les Français un vrai contrat aux termes duquel il n'y aura que des gagnants : dotons rapidement la France d'une fiscalité dynamique fondée sur la confiance en la capacité d'entreprendre des Français et les prélèvements acquittés par tous les Français diminueront au regard de la richesse créée. Tous les grands pays modernes s'engagent sur cette voie. La France ne saurait rester immobile. Elle doit redevenir une terre d'accueil pour les entrepreneurs et les porteurs de projets.

La réforme des prélèvements obligatoires ne pourra seule résoudre tous les problèmes de la société française. Elle peut cependant y contribuer de manière efficace. C'est dans cette perspective qu'elle doit être envisagée et non dans celle de favoriser ou de pénaliser une catégorie particulière de Français. Elle devient dès lors un acte politique majeur dont la responsabilité doit être endossée par les élus de la Nation eux-mêmes et non déléguée à l'administration des finances.

La réforme fiscale exposée constitue donc un acte politique fort car elle s'inscrit dans un projet de société. La gestion de la monnaie a été confiée à une banque centrale supranationale indépendante ; l'outil budgétaire est encadré par les traités européens et son efficacité est au mieux limitée ; les banques et les assurances ont été rendues au secteur privé ; la fiscalité demeure donc l'un des derniers leviers économiques au service des Français.

---

### Notes :

1. page 12 : Pour être plus exacts encore, ces chiffres devraient être ajustés des déficits budgétaires finançant des dépenses *de fonctionnement et qui constituent des prélèvements différés*.
2. page 14 : Voir Christian Gérondeau, *Candide au pays des libéraux* dont le tableau 4 est extrait.
3. page 14 : Les Etats-Unis ne sont pas pris comme modèle de société pour les besoins de la présente note mais comme référence d'Etat considéré comme libéral.

4. page 16 : Ce taux n'est que de 37,2 % des actifs pour la tranche des 55-64 ans en France en 1999. En Allemagne le même taux est de 44,7 %. Au sommet de Stockholm, les pays européens se sont engagés à porter à 50 % en moyenne ce taux dans l'UE.
5. page 16 : 1 599 heures par an en France contre 1 833 aux Etats-Unis en 1998.
6. page 16 : Voir à cet égard les travaux de l'IFRAP.
7. page 17 : François Bourguignon, *Fiscalité et redistribution*, Conseil d'analyse économique, 1998
8. page 17 : “ Les transferts publics n'ont pas pour objectifs principaux d'améliorer le sort des pauvres, mais probablement plutôt d'obtenir l'appui politique des classes moyennes ou de certains groupes sociaux importants ” in Vito Tanzi et Ludger Schuknecht, *Public Spending in the 20th century. A global perspective*, Cambridge University Press, 2000.
9. page 18 : Un traité de sémantique fiscale reste à écrire. Le terme de “ cadeau ” employé par l'administration fiscale lorsqu'un prélèvement est diminué est très révélateur d'une certaine conception de l'impôt et de l'Etat. La richesse produite par les agents économique appartiendrait de droit à l'Etat (comme les ressources naturelles) qui “ consentirait ” à en distribuer une partie à ces agents.
10. page 20 : Cette demande d'égalité est à ce point forte que dans sa première rédaction notre devise nationale se lisait « égalité - liberté - fraternité ».
11. page 20 : L'opposition entre égalité et égalitarisme n'est pas récente puisque Aristote l'opérait déjà en se référant à l'égalité arithmétique par opposition à l'égalité proportionnelle.
12. page 20 : La fiscalité sur l'automobile est caractéristique de cette politique.
13. page 20 : Voir notamment les travaux de J. Mirrless dans ce domaine.
14. page 21 : Les dépenses au titre de l'emploi représentent aujourd'hui 7 % (282 milliards de francs en 1999) de l'ensemble des dépenses sociales ; à l'inverse, les prestations afférentes à la maternité et à la famille, qui représentaient près de 30 % du budget social il y a 40 ans, ne pèsent plus que 15 % aujourd'hui.
15. page 22 : A titre d'exemple, 6 000 pages rien que pour l'impôt direct, une augmentation de 60 % en dix ans.
16. page 22 : Voir le succès immédiat et très important du chèque emploi service.
17. page 23 : Selon une étude internationale du cabinet Andersen Legal publiée en mai 2000, seuls trois pays (Suisse, Etats-Unis, Japon) disposent d'un mécanisme de consultation systématique du public dans le cadre de la préparation des projets de lois fiscales. En France cette pratique ne concerne que 5 % des projets.
18. page 24 : Les prélèvements s'entendent ici des prélèvements sociaux et fiscaux non corrigés des diminutions des prestations sociales.
19. page 24 : Voir “ Prélèvements et transferts sociaux : une analyse descriptive des incitations financières au travail ” par Guy Laroque et Bernard Salinié dans *Economie et Statistique* n° 328, Insee, 1999.
20. page 25 : Voir “ L'Earned Income Tax Credit, un crédit d'impôt ciblé sur les foyers de salariés modestes aux Etats-Unis ” par Olivier Bontout dans *Economie et Statistique* n° 335, Insee, 2000.
21. page 25 : Le Working Families Tax Credit mis en place par le gouvernement Blair en 1999 qui vise à stimuler l'offre de travail a des effets potentiels moins importants.

22. page 25 : Cet écart se trouve également à l'autre extrémité des revenus. Ainsi pour un allocataire du RMI, l'acceptation d'un contrat à durée déterminée d'un mois au SMIC procure au salarié un revenu net horaire de 10 F. pour un coût de 50 F. de l'heure à son employeur.
23. page 25 : Cf. Bernard Salanié, Insee, Annexe du Rapport Bourguignon
24. page 26 : A l'exception de la partie des cotisations retraites qui financent la retraite par répartition.
25. page 26 : La rigidité de la législation sociale qui constitue une autre cause importante du faible taux d'emploi de la population active et qui peut s'analyser aussi sous forme de coût du travail, n'entre pas dans le cadre de la réforme fiscale.
26. page 27 : *Les Dépenses de protection sociale dans l'Union Européenne*, Térésa Bento et Flavio Bianconi, Eurostat .
27. page 29 : L'épargne " programmée " (capitalisation des intérêts dans le cadre de contrats d'assurance-vie, plans d'épargne en actions, de contrats ou de plans d'épargne logement ou encore de remboursements d'emprunts) représente environ 70 % de l'épargne totale. Il s'agit des engagements contractuels captifs. Pour le surplus, la population qui épargne, est moins sensible aux incitations à la consommation.
28. page 30 : A cet égard, l'importance des livrets défiscalisés pose problème dans la mesure notamment où ils évincent l'épargne intermédiée au profit de collecteurs qui doivent " forcer " du crédit sans considération économique et affaiblissent donc le rôle du système financier.
29. page 31 : Moins de 30 % de l'épargne financière des ménages est investie en actions.
30. page 34 : Définition de la fraude fiscale par l'OCDE.
31. page 35 : Consultation écrite délivrée par l'administration centrale des impôts en réponse à une question du contribuable.
32. page 36 : " Agglomeration, integration and tax harmonization ", Richard Baldwin et Paul Krugman, *CEPR Discussion Paper Series*, n° 2630.
33. page 37 : Après imposition au taux normal de l'IRPP des plus-values correspondant à une déduction antérieure du revenu imposable.
34. page 37 : L'option d'un prélèvement libératoire au taux de 15 % emporterait renonciation au bénéfice de l'avoir fiscal.
35. page 37 : Les actifs de même nature doivent pouvoir être cantonnés au sein d'une structure qui autorise l'arbitrage en ces actifs sans déclencher la taxation au taux normal de l'IRPP.
36. page 37 : A la différence de pays tels que l'Allemagne ou l'Italie, le tissu industriel français manque cruellement de PME/PMI financées par un capital de proximité garant de prospérité et de stabilité d'emploi régional.
37. page 37 : Si une quelconque distinction devait être apportée, l'actionariat familial serait à privilégier. Plusieurs études démontrent les performances supérieures des entreprises familiales.
38. page 37 : La transmission successorale des entreprises non cotées ne doit pas être la cause d'instabilité économique. Outre la question de la valorisation qui peut être résolue comme indiqué ici, solution que vient d'adopter le Parlement de gauche italien, il convient de permettre l'étalement sur cinq ans du paiement des droits de successions pour le cas où les héritiers ne cèdent pas l'entreprise durant cette période.

39. page 38 : Christian Saint-Etienne évalue le coût économique engendré par l'établissement de la déclaration par les contribuables à 700 millions de francs, *Les cahiers de l'Institut France Stratégie*, n° 11, janvier 2001. Bien que le Trésor public ne publie pas de chiffres analytiques, il est vraisemblable que le coût de l'ISF est relativement élevé pour cette administration compte tenu de la complexité symétrique de son contrôle.

40. page 38 : Il a été calculé qu'un couple dont la totalité du revenu proviendrait des dividendes d'un capital de 100 millions de francs investis en actions L'Oréal, disposerait d'un revenu après prélèvements obligatoires (ISF compris) de 180 000 francs.

41. page 39 : Ainsi Catherine Trautmann, ministre de la culture et de la communication, a considéré qu'assujettir les œuvres d'art à l'ISF comporterait pour la collectivité nationale des risques supérieurs à sa contribution présumée à une plus grande justice fiscale et a justifié sa position sur trois considérations de fond :

- compte tenu de l'existence d'une taxe forfaitaire sur les ventes, un assujettissement des œuvres d'art à l'ISF conduirait à mettre en œuvre une double imposition des œuvres d'art. Cette situation apparaît peu logique du point de vue des situations fiscales individuelles et pénalisera le marché de l'art français par rapport à ses concurrents ;

- un assujettissement des œuvres d'art, dont la détention ne rapporte aucun revenu à leurs propriétaires, jouera à leur détriment dans la composition des patrimoines privés, par rapport à des actifs financiers ou biens immobiliers qui, eux, engendrent des revenus du seul fait de leur détention ;

- les détenteurs d'œuvres d'art pourraient interpréter la mesure proposée comme une première étape dans la voie d'un assujettissement selon les règles d'assiette et de taux de droit commun et anticiper une telle évolution en délocalisant leurs œuvres d'art au détriment du patrimoine national.

42. page 39 : Des règles simples de valorisation des actifs doivent être reconnues, notamment celle de la valorisation des entreprises non cotées pour le montant de leurs seuls capitaux propres.

43. page 40 : Environ 100 000 francs d'aujourd'hui.

---

## **Nouvelles Visions**

---

### **Précédentes parutions, en 2001 :**

. janvier : *La Mondialisation - Un monde nouveau, une chance pour l'avenir.*

. avril : *L'Administration du nouveau siècle - Les nécessaires réformes.*

. mai : *L'environnement, nouvelle frontière politique.*

. juin : *Une fiscalité pour une France ouverte - Moins d'impôts pour chaque Français.*

---