

# Un impôt citoyen pour une société plus juste

*Fiscalité = choix  
de société !*

Pierre-Alain Muet

avec la collaboration de Denis Gettliffe  
et Guillaume Robert

*Fiscalité = choix  
de société !*

TOME 1

# Un impôt citoyen pour une société plus juste

Pierre-Alain Muet

avec la collaboration de Denis Gettliffe et Guillaume Robert

## SOMMAIRE

<b>Parler de fiscalité, c'est parler de nos choix de société</b> ....	7
<b>La France est-elle en faillite</b> .....	13
La dette publique aura doublé en dix ans de gouvernements de droite ! .....	14
Une accumulation de règles constamment violées .....	16
Quand et au détriment de qui la droite augmentera-t-elle les impôts ? .....	18
Une remise en cause aveugle des dépenses publiques .....	23
Un Etat en faillite qui se défait sur les collectivités locales	25
Un démantèlement systématique du modèle social et économique français .....	26
<b>Comment en est-on arrivé là ?</b> .....	29
Une promesse irresponsable : la baisse massive des prélèvements obligatoires .....	30
Le paquet fiscal de l'été 2007 : « l'économie du ruissellement » .....	31
La crise n'explique pas l'ampleur du déficit .....	37
Le pouvoir d'achat oublié... ..	39
... et l'emploi ignoré ! .....	43
<b>L'explosion des inégalités</b> .....	45
La montée des inégalités : prémisse des crises de 1929 et 2009 .....	48
Les rémunérations folles des dirigeants .....	50

**Pierre-Alain Muet**, député de Lyon et vice-président du groupe socialiste à l'Assemblée nationale, est membre du secrétariat national du PS. Après avoir été professeur d'économie à l'Institut d'études politiques de Paris et à l'Ecole polytechnique et directeur à l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), il a été président délégué et fondateur du Conseil d'analyse économique, puis adjoint au maire de Lyon et vice-président du Grand Lyon chargé du développement économique.

**Denis Gettliffe** a été le conseiller parlementaire du député Didier Migaud de 1997 à sa nomination à la première présidence de la Cour des comptes en 2010. Il est également maire adjoint chargé du Logement dans le 11<sup>ème</sup> arrondissement de Paris.

**Guillaume Robert** a été chargé des questions économiques, budgétaires et fiscales au groupe socialiste de l'Assemblée nationale entre 2000 et 2007, puis conseiller de Didier Migaud jusqu'à sa nomination à la première présidence de la Cour des comptes. Il est aujourd'hui conseiller du président de la Commission des finances Jérôme Cahuzac.

## UN IMPOT CITOYEN SUR LE REVENU

La stagnation des revenus modestes et des classes moyennes .....	53
Des inégalités de patrimoine considérables .....	56
<b>Un système fiscal illisible et peu redistributif</b> .....	58
Une redistribution à rebours pour les faibles revenus d'activité .....	60
Des paradis fiscaux au cœur de l'impôt : les niches fiscales ....	63
Supprimer le bouclier fiscal .....	66
Un bouclier qui exonère les plus riches de tout effort de solidarité ! .....	68
<b>Pour un impôt citoyen sur le revenu</b> .....	72
Prélever à la source pour simplifier le prélèvement et l'ajuster plus rapidement .....	73
Afficher la « vérité des taux » .....	74
Progresser vers l'individualisation de l'impôt .....	75
Rétablir la progressivité de l'impôt .....	78
Un impôt plus juste fusionnant la CSG et l'impôt sur le revenu .....	79
Lancer une « révision générale des niches fiscales » .....	81
Instaurer une imposition minimale .....	82
Rééquilibrer la taxation des revenus du travail et du capital ..	83
Régler la question des stock-options .....	84
Organiser le débat fiscal autour de l'impôt citoyen .....	87
Mieux proportionner les impôts locaux aux revenus .....	87
Un impôt plus juste, plus clair, plus simple .....	90

## **PARLER DE FISCALITÉ, C'EST PARLER DE NOS CHOIX DE SOCIÉTÉ**

Pourquoi mon pouvoir d'achat stagne-t-il alors que le gouvernement vante de nouvelles baisses d'impôts ? L'augmentation de la dette publique est-elle inquiétante ? Mes dépenses de santé seront-elles demain encore moins bien remboursées ? Mes impôts sont-ils vraiment plus élevés que ceux que je devrais payer dans d'autres pays ? Comment est-il possible de ne pas payer d'impôt quand on a un revenu ou un patrimoine très important ?

Ces questions, nos concitoyens se les posent. C'est d'abord pour leur répondre que nous avons entrepris avec Didier Migaud d'écrire ce livre, prolongeant ainsi une contribution commune déposée à l'occasion du dernier congrès du Parti socialiste. Le débat fiscal ne doit

7

pas rester une affaire de spécialistes, car il engage des questions fondamentales en matière de justice sociale et de vie collective. Parler de fiscalité, c'est avant tout parler de nos choix de société. Après avoir été l'objet d'un dénigrement systématique, notre modèle économique et social fait, avec la crise, l'objet d'un regain d'intérêt au niveau international et trouve des défenseurs parfois inattendus chez ceux qui, il y a peu, ne voyaient d'autre issue que dans la rupture avec lui. Parce que la crise actuelle démontre le rôle essentiel de ce modèle pour faire face aux désordres économiques et sociaux, et plus encore pour en prévenir le retour, nous refusons sa mise en pièces.

Après une décennie de gouvernements de droite marquée par des politiques économiques aussi irresponsables qu'injustes, des choix cruciaux s'imposent. Le creusement des déficits, l'envolée de la dette publique à des niveaux jamais atteints, le démantèlement des mécanismes de solidarité qui fondent la cohésion d'une nation placent notre pays devant un véritable choix de société.

Si triomphe la dictature de la baisse des prélèvements obligatoires, notre modèle ne pourra survivre. Ne nous y trompons pas : notre modèle repose sur un degré important de socialisation, donc des taux de prélèvements obligatoires plus élevés que ceux des pays qui ont choisi de laisser à la charge des ménages le coût direct de leur assurance santé ou l'éducation de leurs enfants. De même, l'attractivité et la compétitivité de notre pays se fondent sur des infrastructures et une main d'œuvre de qualité qui supposent des investissements publics importants qu'il faut financer.

Ce sont précisément les conséquences de ses choix fiscaux que la majorité actuelle se révèle incapable d'assumer devant les Français, ce qui la conduit à laisser se creuser les déficits et la dette, reportant les difficultés présentes sur les générations futures. Mais c'est surtout le logiciel même de la droite qui est aujourd'hui défaillant. Il n'est pas vrai que l'on peut se priver durablement de recettes fiscales par la multiplication des baisses d'impôt non financées. N'avoir eu pour seul fil conducteur de la politique

8

9

économique que la réduction des prélèvements obligatoires, le démantèlement de la protection sociale et des allègements fiscaux pour les plus fortunés, c'est se tromper d'époque et c'est surtout méconnaître les fondements mêmes du développement économique.

Qu'est-ce qui caractérise en effet le développement économique ? Ce n'est ni le degré d'ouverture au marché international, ni la seule efficacité du secteur concurrentiel. C'est au contraire très largement l'ampleur et l'efficacité de secteurs qui échappent en tout ou partie au marché : l'éducation, la santé, les infrastructures, la recherche... Il est relativement aisé de répliquer partout dans le monde une usine moderne. Il est beaucoup plus difficile de répliquer l'ensemble des réseaux et des facteurs institutionnels qui lui permettent de fonctionner efficacement et qui constituent l'environnement social de l'économie. Les sociétés les plus développées comme les pays nordiques sont aussi celles où ces « biens publics » que sont la sécurité professionnelle, l'éducation, la recherche sont les plus développés. Ce sont également les pays les plus égalitaires.

Nous sommes convaincus qu'une autre politique économique, budgétaire et fiscale, fondée sur la justice fiscale, l'efficacité de la dépense publique et une réforme en profondeur des prélèvements obligatoires, peut permettre un redressement durable et équilibré de notre pays. Il y a urgence à sortir la France de la double crise où elle est désormais plongée : celle de son économie et celle de ses finances publiques, sans oublier la toile de fond du défi environnemental.

Les Français ne sont d'ailleurs pas dupes des fausses promesses : légitimement inquiets, ils se demandent désormais quand et pour qui la droite va devoir augmenter les impôts. Cette augmentation est d'ailleurs d'ores et déjà engagée, à travers la remise en cause d'allègements fiscaux au détriment des classes moyennes et populaires. Elle est d'autant plus inacceptable que, simultanément, tout est fait pour maintenir ou accroître les avantages fiscaux dont bénéficient les plus aisés. Nos concitoyens n'accepteront de participer au redressement de nos

comptes publics que s'ils ont au préalable la certitude que ces efforts seront équitablement répartis.

Sans justice sociale et fiscale, rien ne sera possible. Telle est la thèse principale de cet ouvrage. Partant du bilan d'une décennie de droite, le premier tome s'attache à la réforme de l'ensemble de la fiscalité des revenus à travers la proposition d'un impôt citoyen sur le revenu.

Mais la justice fiscale doit s'exercer aussi entre générations. Les inégalités de patrimoine sont bien plus fortes que les inégalités de revenus et l'héritage joue un rôle essentiel dans leur maintien. Développer le bien-être des générations futures, c'est aussi préserver l'environnement par la fiscalité écologique, favoriser l'innovation et l'investissement et tenir les promesses de notre système de protection sociale. Tels sont les thèmes abordés dans le second tome.

Mais comment évoquer les générations futures sans commencer par examiner la situation présente, marquée par l'explosion des déficits et de la dette ?

## LA FRANCE EST-ELLE EN FAILLITE ?

Un montant de déficit jamais connu en temps de paix, une France qui aura été sept années sur dix en déficit excessif, une dette publique qui aura doublé en une décennie, tel est le bilan désastreux de deux mandatures de droite. Le Premier ministre qui fut membre de tous les gouvernements qui ont creusé les déficits évoquait une « France en faillite » en septembre 2007. Comment qualifier deux ans et demi plus tard une situation où le déficit atteint 8 % du PIB ?

Le déficit de l'Etat – 138 milliards en 2009 – représente la moitié des dépenses du budget général. Ce montant est supérieur à la somme de l'investissement (14 milliards), des intérêts de la dette (39 milliards) et de la masse salariale du budget général (84 milliards). Avant même le « grand emprunt », l'Etat emprunte donc chaque jour entre un demi et un milliard d'euros sur les marchés financiers pour couvrir une grande partie de ses dépenses courantes.

## **La dette publique aura doublé en dix ans de gouvernements de droite !**

Un an après l'alternance de 2002, la droite avait déjà dépassé la limite à l'endettement public de 60 % du PIB fixée par le traité de Maastricht. La situation n'a fait qu'empirer depuis. La dette publique s'élevait à 1 000 milliards d'euros en 2003 ; elle atteint 1 500 milliards d'euros en 2010, soit 83,2 % du PIB.

Qu'en sera-t-il en 2012-2013 ? Avec des hypothèses de croissance particulièrement optimistes, et tablant sur une capacité jamais démontrée à maîtriser la dépense publique, le gouvernement prétend ramener le déficit des administrations publiques de 8,2 % en 2010 à 3 % en 2013. La dette atteindrait alors 1 700 milliards d'euros et 87 % du PIB.

Avec des prévisions plus réalistes, la Cour des comptes évoque un déficit qui pourrait rester compris entre 7 % et 8 % du PIB et une dette atteignant 2 000 milliards d'euros

en 2013. Au cours des deux quinquennats de droite, la dette publique de la France qui était de 890 milliards en juillet 2002 aura ainsi plus que doublé. A ce niveau d'endettement, la charge d'intérêt de la dette représenterait 4 % du PIB, soit un niveau que la Cour des comptes juge « *plus très loin du seuil de 10 % du produit des prélèvements obligatoires au-delà duquel il existe un risque, certes non automatique, de dégradation de la notation des dettes souveraines* »<sup>1</sup>.

Une évidence s'impose : tous les cadeaux fiscaux de la majorité depuis 2002 l'ont été à crédit, c'est-à-dire reportés sur l'impôt des générations futures. On mesure l'hypocrisie d'une majorité qui prétend régulièrement définir des règles de bonne gestion des comptes publics et bafoue les plus élémentaires d'entre elles avec constance depuis plus de huit ans.

1. Cour des comptes, *Rapport public annuel*, 2010. Les « dettes souveraines » sont les dettes publiques des Etats.

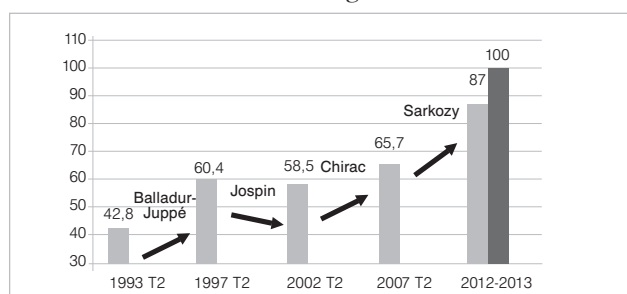
## **Une accumulation de règles constamment violées**

En matière budgétaire comme dans beaucoup d'autres domaines, c'est l'activisme verbal jamais suivi d'effets qui caractérise Nicolas Sarkozy. Enoncer le principe de ne financer par emprunt que l'investissement quand le déficit finance pour l'essentiel des dépenses courantes ne semble guère embarrasser le Président de la République pour qui l'action politique se résume souvent à la communication. Relancer le débat sur les règles permet de déplacer l'attention des mauvais résultats vers des débats théoriques sur la nécessité de mieux faire et d'excuser une mauvaise pratique par l'engagement que l'« on n'y reviendra plus ».

Depuis son arrivée au pouvoir en 2002, la droite n'a pratiquement jamais respecté les règles budgétaires imposées par les traités européens. En deux quinquennats, le seuil des 3 % de déficit aura été dépassé à sept reprises et, à l'exception de la première année, la dette publique aura toujours été supérieure à 60 %. En

sens inverse, la gauche en parle moins, mais elle le fait. Succédant en 1997 à un gouvernement de droite qui avait déjà laissé notre pays en déficit excessif et avait pour la première fois porté la dette publique au-delà du seuil des 60 % (60,2 % au deuxième trimestre 1997), le gouvernement de Lionel Jospin avait ramené le déficit à 1,5 % du PIB dans ses deux dernières années de mandat et réduit la dette à 58,5 % lorsqu'il quitta le pouvoir au deuxième trimestre 2002.

Evolution de la dette sous les différents gouvernements



Source INSEE : La dette au sens de Maastricht. Pour 2012-2013 : en gris, scénario du gouvernement, en foncé scénario de la Cour des comptes.

L'exemple le plus caricatural de cette propension à édicter des règles et à ne pas les respecter est le principe de compensation de toute nouvelle niche fiscale, violée en toute connaissance de cause quelques semaines après son adoption, lors du vote de la réduction de la TVA pour le secteur de la restauration. Il en est de même de la loi organique de 2004 relative aux lois de financement de la Sécurité sociale qui interdit, sauf à majorer les ressources de la Caisse d'amortissement de la dette sociale, tout nouveau transfert de dette sociale vers cet organisme constitué pour accueillir les déficits accumulés par les régimes sociaux. Incapable d'équilibrer les comptes sociaux, le gouvernement contourne cette obligation en laissant se creuser des autorisations de trésorerie qui atteignent soixante milliards d'euros en 2009 !

### ***Quand et au détriment de qui la droite augmentera-t-elle les impôts ?***

Le gouvernement a longtemps campé sur la fiction selon laquelle la reprise, forcément vigoureuse, permettrait

l'ajustement quasi-automatique des comptes publics. Le retour des recettes fiscales et la poursuite de son action sur la dépense publique permettraient la résorption des déficits et le recul de la dette publique.

C'est refuser de voir la réalité en face. En 2007, la France a été l'un des rares pays à voir sa dette publique s'alourdir malgré une croissance supérieure à 2 %. De même, la révision à la hausse de la prévision de croissance pour 2010 (1,4 % contre 0,75 % initialement envisagé) n'a conduit à aucune amélioration du déficit public qui se creuserait de nouveau selon le gouvernement pour atteindre 8,2 %.

En réalité, derrière les discours du Président de la République, il faut entendre les prévisions de certains responsables de la majorité, persuadés du caractère inéluctable d'une hausse des prélèvements. Les rapporteurs généraux UMP de l'Assemblée nationale et du Sénat le disent et l'écrivent : « *la crise semble rendre impossible le rétablissement des finances publiques par la*

*seule maîtrise de la dépense* », « *sans mesures nouvelles alourdissant les prélèvements obligatoires, ramener à moyen terme le déficit public à son niveau d'avant la crise – sans parler du fait d'atteindre un niveau proche de l'équilibre – semble un exercice très difficile, pour ne pas dire impossible* »<sup>2</sup>.

La vérité commence à percer derrière les discours. Le récent plan d'ajustement transmis par la France à la Commission européenne permet d'avoir une idée plus claire des projets réels du gouvernement. Au lieu de la baisse générale des prélèvements obligatoires promise par Nicolas Sarkozy, c'est un retour à la case départ après les premiers cadeaux fiscaux qui est prévu. Alors qu'en 2010, le taux de prélèvements obligatoires est de 40,7 % du PIB, le gouvernement prévoit une hausse de 2,3 points, soit 46 milliards d'euros, jusqu'en 2013, date à laquelle les prélèvements retrouveraient leur niveau de... 2007 !

La question est donc de savoir sur qui porteront les hausses d'impôt.

Le Président de la République a un message clair : pas de remise en cause du paquet fiscal. Qu'il s'agisse du bouclier fiscal, des droits de succession, de la détaxation des heures supplémentaires, il refuse toute remise en cause des mesures décidées depuis 2007. Idem pour la TVA dans la restauration, quels que soient ses résultats.

### **Coût des principales mesures fiscales décidées depuis 2007**

	Coût en 2010
TVA restauration	3 milliards
Crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt immobilier	1,5 milliard
Heures supplémentaires	4,1 milliards (1,2 milliard allègement, 2,9 cotisations sociales)
Bouclier fiscal	600 millions
Droits de succession et donations	2 milliards
ISF PME	670 millions

Source : Ministère de l'Economie, PLF 2010 et Commission des finances de l'Assemblée nationale – Rapport général.

2. Rapport d'information de Philippe Marini, rapporteur général du Sénat, « Quels prélèvements obligatoires pour la sortie de crise ? », n°45, 15 octobre 2009.

L'augmentation des impôts des ménages est d'ores et déjà engagée à travers la remise en cause de plusieurs allègements dont bénéficiaient les classes moyennes et populaires : non indexation de la prime pour l'emploi (PPE), restriction du bénéfice de la demi-part pour les personnes ayant élevé seules un enfant, imposition des indemnités journalières versées aux accidentés du travail.

Elle est d'autant plus inacceptable que, simultanément, tout est fait pour maintenir ou accroître les avantages fiscaux considérables dont bénéficient les plus aisés.

Ces premières mesures manifestent qu'à défaut d'une véritable réforme fiscale, la réponse continuera inévitablement à être la même que celle constatée depuis 2002. Beaucoup de nos concitoyens verront leur pouvoir d'achat remis en cause par les ajustements, alors que les plus aisés continueront à bénéficier, notamment à travers le bouclier fiscal, de cadeaux fiscaux d'une ampleur choquante.

### ***Une remise en cause aveugle des dépenses publiques***

Dans ses discours, la droite pourfend les dépenses de fonctionnement. Ne trouvent grâce à ses yeux que les dépenses d'investissement, oubliant que les investissements créent par nature des dépenses de fonctionnement (a-t-on jamais vu une prison ou un lycée fonctionner sans personnels ?). Un discours paradoxal au moment où, pour la première fois en temps de paix, 90 % du déficit de l'Etat sert à financer des dépenses courantes !

Présentée comme la source de tous les maux, la dépense publique retrouve grâce dans le discours gouvernemental quand il s'agit de souligner, au plus fort de la crise, l'impact positif de ce que les économistes appellent les « stabilisateurs automatiques ». Pourtant, derrière ces mots se cachent... toutes les dépenses sociales et de transfert que la majorité n'a de cesse de remettre en cause et qu'elle dénonçait comme des entraves à la croissance en 2007 ! Il est vrai que ces dépenses ont le

tort, rédhibitoire aux yeux de la majorité, d'être financées par des prélèvements obligatoires...

Quant à la Révision générale des politiques publiques (RGPP), présentée comme l'alpha et l'oméga de la politique de réduction de la dépense, elle ne devrait générer, à terme, que six milliards d'euros d'économies par an<sup>3</sup>, soit la moitié du coût budgétaire, en 2010, de la suppression de la taxe professionnelle ! La RGPP aurait pourtant pu être une politique intelligente. Mais, menée sans concertation et sans débat public, dans le secret des cabinets et l'ignorance du Parlement, elle s'est fourvoyée dans un discours et une pratique absurdes, dominés par une seule règle : le non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite. Une règle rigide qui remet en cause toute réflexion sur les missions de service public et l'efficacité de l'action publique. Et tout cela pour une économie budgétaire dérisoire ! Supprimer 33 000 postes dans la fonction publique en 2009 en désorganisant le

fonctionnement des services, c'est réaliser une économie budgétaire de l'ordre de 500 millions d'euros, soit à peine une journée de déficit public ou encore vingt fois moins que le coût du paquet fiscal !

Et que dire de la stigmatisation de la dépense locale par un gouvernement vantant l'investissement public quand, de 1988 à 2008, la part de l'Etat dans les dépenses d'investissement public est passée de 20 à 11 % et que, à l'inverse, celle des collectivités est passée de 68 à 73 % ?

### ***Un Etat en faillite qui se défaisse sur les collectivités locales***

Incapable de maîtriser les comptes de l'Etat et de la protection sociale, la droite renvoie la responsabilité sur d'autres. Dans le programme de stabilité pour les années 2010-2013 transmis à la Commission européenne, les efforts à venir reposent non pas sur l'Etat, mais essentiellement sur les collectivités locales. Alors que l'Etat réduirait le rythme de progression de sa dépense d'un point,

3. Cour des comptes, Rapport public annuel, 2010.



la Sécurité sociale est appelée à produire un effort de 1,15 point et les collectivités un effort de... 3,35 points !

Ce renvoi à d'autres des efforts à accomplir accompagne un discours de dénigrement systématique de la gestion des collectivités locales, alors même que celles-ci réalisent plus de 70 % des investissements publics et ne s'endettent que pour investir. Discours là encore paradoxal quand la dette des collectivités locales représente 7,5 % du PIB, soit le même niveau que celui enregistré en... 1982, alors que, sur la même période, la dette de l'État a plus que triplé ! Quant aux prélèvements locaux, ils sont trois fois moins importants que ceux de l'État (4,5 % du PIB après la réforme de la taxe professionnelle, contre 13,1 % pour l'État).

### ***Un démantèlement systématique du modèle social et économique français***

La stigmatisation de la dépense publique, la référence obsessionnelle au taux de prélèvements obligatoires sans jamais que soit clairement posée sa contrepartie en

termes de services publics sont la traduction d'un programme idéologique. C'est prendre à rebours le choix d'une puissance publique forte, fait par la majorité des partis politiques depuis un demi-siècle et auquel les Français sont légitimement attachés.

Le fait que la Sécurité sociale soit financée par des fonds publics – et donc par des prélèvements obligatoires – a évidemment pour contrepartie un taux de prélèvements plus élevé que dans d'autres pays où cette dépense n'est pas socialisée. A elles seules, les dépenses de santé américaines représentent cinq points de PIB de plus que les dépenses françaises. Ce coût est *in fine* à la charge des ménages, même si cela n'apparaît pas sous la forme de prélèvements obligatoires !

On ne peut prétendre, comme le fait la majorité, « sauver la Sécurité sociale » et multiplier les remboursements pour tenter d'assurer un équilibre comptable. Car remettre en cause la couverture maladie, c'est remettre en cause la nature même de notre protection sociale.

Le même processus est à l'œuvre pour l'éducation. Il faut imaginer le poids financier, la contrainte voire l'angoisse que peut représenter, pour un ménage américain, le fait de devoir financer, souvent par l'emprunt, l'accession de ses enfants à une université, pour réaliser que le fait de payer moins d'impôts ne veut pas dire au final avoir un pouvoir d'achat plus important.

De même, la majorité répète en boucle que les prélèvements obligatoires sur les entreprises sont trop élevés, en oubliant d'une part qu'elles n'en font pas un critère déterminant de leur localisation (il n'est jamais cité dans les premières causes de localisation) et d'autre part que des avantages fiscaux considérables rendent en réalité la fiscalité française très attractive. Ce discours idéologique peut même aller à l'encontre des véritables facteurs de l'attractivité d'un territoire que sont la qualité des infrastructures et de la main d'œuvre, en privant notre pays des moyens de les financer.

### **COMMENT EN EST-ON ARRIVÉ LÀ ?**

L'élection de Nicolas Sarkozy a reposé sur un profond malentendu, que la crise mondiale rend encore plus cruel aujourd'hui. Alors qu'il est élu sur le thème de la rupture, sa politique économique et fiscale n'est en réalité que l'accentuation de la politique menée depuis 2002 et l'apogée de la logique qui inspire la famille conservatrice et libérale depuis bientôt trente ans.

Ce qui est en cause, ce sont les valeurs mêmes sur lesquelles le candidat a bâti sa campagne et construit sa politique. Derrière des discours empruntant à la gauche la valorisation du travail face à la rente, l'exigence de hausse du pouvoir d'achat et de plein emploi, se cachait en fait la dernière résurgence des politiques conservatrices, celles-là mêmes qui ont conduit l'économie mondiale dans la crise.



### ***Une promesse irresponsable : la baisse massive des prélèvements obligatoires***

Faite d'abord dans une interview au journal *Le Monde* du 21 février 2007, titrée « Il faut que les Français en aient pour leur argent », la promesse de baisser de quatre points les prélèvements obligatoires allait à contre-courant de toutes les recommandations de bonne gestion des finances publiques. Au moment où cette promesse était faite, la dette publique dépassait depuis quatre ans le critère des 60 % du PIB. Avant et pendant la campagne présidentielle, le rapport de la commission présidée par Michel Pébereau sur la dette publique avait pourtant occupé le devant de la scène. Commandé par le gouvernement Raffarin, il fixait comme impératif « *le maintien du niveau global des prélèvements obligatoires pendant la période de retour à l'équilibre* ». Nicolas Sarkozy prétendait en faire « son livre de chevet » et en reprendre l'ensemble des préconisations.

Et pourtant, le débat public n'a jamais réellement tourné autour de la crédibilité de cette promesse. Au contraire,

l'énormité de celle-ci légitimait un discours sur la rupture avec les pratiques précédentes et visait à donner le sentiment que « tout devenait possible ». En réalité, un malentendu profond allait se révéler dans les mois qui suivirent l'élection, entre la politique que le Président Sarkozy s'appropriait à mener et les aspirations qu'il avait suscitées.

### ***Le paquet fiscal de l'été 2007 : « l'économie du ruissellement »***

Celui qui avait fondé toute sa campagne sur le thème de la rupture, s'exonérant ainsi avec succès du bilan peu flatteur de la majorité à laquelle il appartenait, a en effet immédiatement repris, à une plus grande échelle, la politique de son prédécesseur.

Là où Jacques Chirac avait dépensé au début de son mandat cinq milliards d'euros par an d'allègement de l'impôt sur les revenus les plus élevés, Nicolas Sarkozy projetait d'en dépenser quinze, avec le paquet fiscal de l'été 2007, illustrant ce que les idéologues des révolutions

conservatrices baptisaient dans les années 1980 « l'économie du ruissellement ». Les inspirateurs des politiques de Ronald Reagan et Margaret Thatcher avaient poussé en effet le cynisme jusqu'à soutenir que la meilleure façon d'aider les pauvres était de donner de l'argent aux riches. En déversant des cadeaux fiscaux sur les plus riches, la richesse finirait par ruisseler jusqu'au bas de l'échelle des revenus.

Rien de tel ne s'est passé. Le revenu des salariés les plus modestes a baissé tout au long des « années Reagan ». Quant à l'argument traditionnel selon lequel les baisses d'impôt sur les plus fortunés allaient stimuler l'économie et engendrer des rentrées fiscales, il s'est trouvé tout aussi démenti depuis 2007 qu'il l'avait été lors des précédentes expériences. Dans tous les cas, les déficits publics se sont creusés massivement, la dette s'est envolée et les inégalités se sont creusées.

Les Français attendaient le président du pouvoir d'achat, ils découvrirent un protecteur des grandes fortunes. Ils

attendaient la réhabilitation du travail et une politique tournée vers l'avenir, ce fut l'encouragement de l'héritage et de la rente.

S'il y eu bien rupture, c'est avec les promesses électorales de renouveau, car le paquet fiscal se situe dans la plus pure tradition de la droite française. Les mesures phares du paquet fiscal de l'été 2007 faisaient en effet déjà partie de la panoplie du RPR puis de l'UMP dans les années où Nicolas Sarkozy en devint secrétaire général.

En janvier 2005 déjà, une note de la direction du Trésor<sup>4</sup> déconseillait fortement au ministre de l'Economie la détaxation des heures supplémentaires.

Cette mesure est profondément injuste. Très peu de salariés peuvent demander à faire des heures supplémentaires, alors que beaucoup plus nombreux sont ceux qui souhaiteraient pouvoir simplement obtenir un emploi

4. Publiée dans *Le Canard enchaîné* du 20 juin 2007.

à temps plein. De même, pourquoi traiter différemment les salariés selon le mode d'organisation du travail dans leur entreprise ou le fait qu'ils ont plusieurs employeurs ?

Pire, la détaxation des heures supplémentaires est, à l'évidence, une mesure absurde dans une période de destruction massive d'emplois. A l'époque déjà, la note de Bercy soulignait le risque « d'un coût exorbitant pour un effet incertain sur le pouvoir d'achat global ». Un mot manuscrit du directeur adjoint du Trésor, auteur de la note, indiquait au ministre : « *désolé, mais c'est vraiment difficile de vous encourager dans cette direction* ». Les résultats n'ont pas tardé à se manifester : le principal effet de la mesure aura consisté à « blanchir » des heures supplémentaires déjà réalisées par les entreprises. Les effets en termes de pouvoir d'achat, constatés par les salariés qui peuvent en bénéficier ont été beaucoup plus modestes que ceux promis par le gouvernement. Et la crise venue, la mesure s'est révélée en complet décalage avec la situation économique. Comment expliquer, alors que la croissance s'effondre et que le chômage explose, que

notre pays continue à enregistrer 676 millions d'heures supplémentaires en 2009 ? Certaines entreprises bénéficient, pour la même année et parfois même simultanément, à la fois de dispositifs d'encouragement au chômage partiel et de la défiscalisation des heures supplémentaires ! Le pire est à craindre lorsque l'activité reprendra, avec des créations d'emplois limitées par un recours accru aux heures supplémentaires et une explosion prévisible du coût de la mesure.

Par ailleurs, comme l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les successions a joué un rôle central au cours du siècle dans la réduction des inégalités. Supprimer la plus grande partie des droits de succession, c'est conforter les inégalités de naissance ; une société où le pouvoir et la richesse se transmettent sans avoir à faire preuve de mérite a un petit goût d'Ancien régime.

Pour démanteler l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) sans donner l'impression d'y toucher, Dominique de Villepin avait inventé à la fin 2006 le « bouclier fiscal »

limitant l'apparente pression fiscale à 60 % du revenu. Sans attendre aucune étude sur les conséquences de cette mesure, Nicolas Sarkozy diminua ce taux à 50 % et ajouta, dans la somme des prélèvements pris en compte, la CSG et la CRDS, réduisant de fait le bouclier initial à un taux réel de 40 %. C'est ainsi que le bouclier fiscal atteint le but qui était celui de ses auteurs : supprimer de fait l'impôt de solidarité sur la fortune ! Les données disponibles montrent que la réalité est très éloignée du discours lénifiant sur le fait de ne pas « travailler plus d'un jour sur deux pour l'Etat ». Le bouclier fiscal permet à des contribuables aisés, qui utilisent les niches fiscales pour réduire leur revenu imposable, de se faire rembourser tout leur ISF et parfois leurs impôts locaux, voire la CSG !

En réalité, contrairement aux promesses de celui qui prétendait aller chercher la croissance supplémentaire « avec les dents », le paquet fiscal n'aura eu pour seul effet tangible que de contribuer au creusement des déficits.

### ***La crise n'explique pas l'ampleur du déficit***

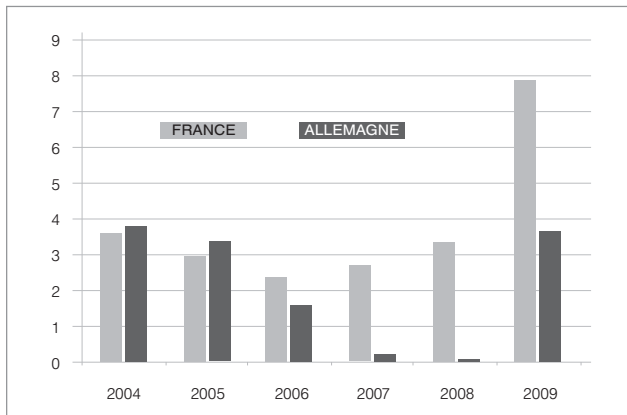
Confronté à cette dégradation des comptes publics, le gouvernement se réfugie aujourd'hui derrière « la crise ». En réalité, si notre pays est incapable de maîtriser ses comptes, c'est que, contrairement à toutes les autres nations européennes, il est le seul avec la Grèce à ne pas avoir réduit son déficit pendant le cycle de croissance qui précédait la crise.

C'est même le contraire qui s'est produit. Les baisses d'impôt décidées en 2006 et 2007 ont conduit à ce que le déficit public se creuse en 2007, alors que la croissance était supérieure à 2 %. Et le montant en année pleine du paquet fiscal a accentué la dérive en 2008.

Résultat : c'est la première fois que notre pays affronte une récession en étant déjà en déficit excessif. En 2005, la France et l'Allemagne étaient toutes deux en déficit excessif (3 % en France et 3,4 % en Allemagne). En 2008, l'Allemagne avait pratiquement ramené son déficit à zéro alors que la France l'a laissé dériver à 3,4 % (graphique page 38).

La conséquence a été claire en 2009 : la récession a creusé le déficit d'un montant comparable dans les deux pays, mais le déficit allemand a été de 3 %, là où le nôtre a atteint 7,5 %, entraînant la France dans une dérive incontrôlée des finances publiques.

### Déficit public (% PIB)



Source : Eurostat, déficits des administrations publiques.

Prétendre aujourd'hui que la crise est seule responsable de la dégradation des comptes publics et que le retour de la croissance permettra automatiquement le rétablissement de nos comptes est clairement faux. Le montant considérable du déficit en 2009 et 2010 est très largement structurel, ainsi que le souligne d'ailleurs la Cour des comptes.

### *Le pouvoir d'achat oublié...*

En refusant, en juillet 2007, de donner un coup de pouce au SMIC et de revaloriser la prime pour l'emploi au moment où il distribuait des cadeaux fiscaux aux plus fortunés de nos concitoyens, Nicolas Sarkozy a jeté les bases de l'effondrement de la confiance qui s'amorça dès la fin de l'été 2007. Cette première décision économique fut non seulement une profonde injustice ; ce fut aussi, dans le contexte conjoncturel dans lequel s'exerça la première année de son mandat, une erreur économique majeure.

Car, avec une forte accélération de l'inflation à partir de l'été 2007, ce sont les salariés les plus modestes qui furent les plus

touchés par l'amputation de leur pouvoir d'achat. S'y ajouta le sentiment, fondé, d'une profonde injustice. Les Français ont pu constater que le candidat qui s'autoproclamait « président du pouvoir d'achat » s'est surtout préoccupé de ceux qui avaient déjà tout et à qui il a continué à encore tout donner.

Comment prétendre en juillet 2007 que, faute de marges de manœuvre suffisantes, le gouvernement ne pouvait augmenter le pouvoir d'achat du salaire minimum alors que, dans le même temps, il donnait aux plus fortunés de nos concitoyens la possibilité de toucher presque deux fois plus que ce que leur accordait le bouclier fiscal dans son ancienne formule ? Comment expliquer à nos concitoyens les plus modestes, dont le pouvoir d'achat baissait, qu'il n'y avait pas de marge pour augmenter la prime pour l'emploi alors que, avec la réforme des droits de succession, c'est l'équivalent d'un chèque de 200 000 euros qui était versé à ceux qui héritent d'un patrimoine de 1,5 million d'euros ?

Les Français ont progressivement constaté que « la France qui se lève tôt », qui travaille dur et qui gagne peu,

a supporté tout l'effort de rigueur et qu'elle n'aura été récompensée que par des incantations.

L'absence de mesure en direction du pouvoir d'achat s'est poursuivie avec le plan de relance, dont nous dénonçons à l'époque le caractère « unijambiste »<sup>5</sup>, c'est-à-dire exclusivement centré sur l'investissement et sans aucun volet sur la consommation des ménages. Pour se justifier, la majorité prétendait qu'une relance de la consommation serait plus préjudiciable au commerce extérieur qu'un soutien à l'investissement. C'est inexact : les biens d'équipement sont proportionnellement plus importés que les biens de consommation.

La France était en quasi-récession avant que la crise financière ne commence à produire ses effets. Le pouvoir d'achat du revenu disponible a reculé dès janvier 2008, ce qui a provoqué au premier trimestre de 2008 une baisse de la consommation. Cette baisse de la consommation a

5. Didier Migaud et Pierre-Alain Muet, « Un plan de relance unijambiste », *Le Monde*, 12 décembre 2008.

entraîné celle de l'emploi et de l'investissement à partir du deuxième trimestre 2008 selon un mécanisme récessif typiquement « keynésien »<sup>6</sup>, que le choc de la crise financière en octobre 2008 a transformé en récession profonde avec l'effondrement de l'investissement et des échanges extérieurs.

Dans le plan de relance de janvier 2009, le soutien au pouvoir d'achat se limitait aux 200 euros versés aux bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA), ce qui représentait 760 millions d'euros, soit moins de 3 % du montant de la relance. Et encore, cette mesure ne faisait que corriger les 400 millions de diminution de la prime pour l'emploi, résultant de la non-indexation de celle-ci sur l'inflation, votée dans la même loi de finances pour 2009 pour financer une partie du RSA. Depuis, ce gel de la prime pour l'emploi a été discrètement renouvelé dans le budget pour 2010, cette fois sans aucune justification autre que de dégager quelques économies sur les salariés modestes !

6. Au sens où la chute de l'emploi et de l'investissement résulte de la contraction de la demande.

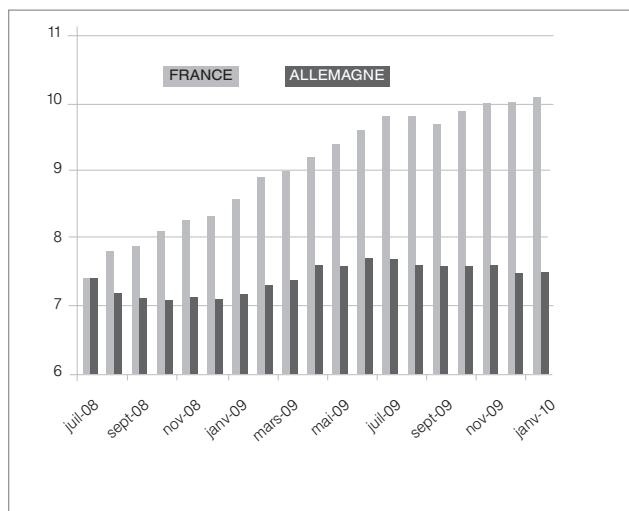
### ... et l'emploi ignoré !

Quant aux mesures en faveur de l'emploi, leur insuffisance se lit dans la courbe du chômage : 600 000 chômeurs supplémentaires en un an et demi ! Et que dire de la bombe à retardement des chômeurs en fin de droits, qui pourraient atteindre un million en 2010 ? La politique de l'emploi a été inexistante en matière d'emplois aidés et absurde sur le volet des heures supplémentaires. En supprimant les trois milliards d'euros de subvention aux heures supplémentaires, on éviterait 90 000 suppressions d'emplois et on pourrait créer 150 000 emplois jeunes.

Plus ouverte au commerce extérieur que la France, l'Allemagne a connu une récession plus marquée en 2009, mais elle a su en limiter les effets sur l'emploi : son chômage est resté quasiment stable quand le nôtre s'envolait. En juillet 2008, les taux de chômage harmonisés par Eurostat étaient identiques en France et en Allemagne (7,4 %). En janvier 2010, le taux de

chômage atteignait 10,1 % en France, alors qu'il restait de 7,5 % en Allemagne.

Taux de chômage en France et en Allemagne (%)



Source : Eurostat, taux de chômage harmonisés.

### L'EXPLOSION DES INÉGALITÉS

En faisant l'impasse sur le pouvoir d'achat, Nicolas Sarkozy n'a pas seulement oublié une promesse de campagne, il s'est aussi trompé sur les facteurs de la récession et les moyens d'en sortir. Car les causes de la crise ne sont pas seulement dans la dérégulation financière, mais aussi dans la stagnation salariale, qui a conduit les plus modestes à recourir au crédit de façon excessive et engendré des situations de surendettement.

En effet, comme la crise de 1929, la crise actuelle a deux faces. La face émergée, c'est évidemment la crise financière. Des exigences de rentabilité incompatibles avec l'économie réelle, entretenues par la multiplication d'innovations financières mal maîtrisées, se sont effondrées comme des châteaux de cartes lorsque les anticipations des marchés se sont retournées.

Mais la crise a une autre face : la pression constante sur l'emploi et les salaires résultant de ces exigences de

rentabilité, qui a profondément creusé les inégalités entre les revenus salariaux et les revenus du capital.

L'économie américaine a continué à croître dans les années 2000, alors même que le salaire médian stagnait, grâce à une demande alimentée par l'endettement des ménages les plus modestes. Cette situation s'est retrouvée de façon moins marquée dans tous les pays européens. D'un côté l'endettement de ménages modestes se substituait à la hausse des salaires pour maintenir la progression de la demande ; de l'autre la dérive des rémunérations des dirigeants alimentait des prises de risque insensées jusqu'à ce que tout s'effondre avec le retournement des marchés.

### **La montée des inégalités : prémisse des crises de 1929 et 2009**

Les économistes, et notamment Keynes, ont depuis longtemps souligné le lien entre développement des inégalités et instabilité financière. Les ménages plus aisés

consomment une part faible de leur revenu et ont une capacité d'épargne importante. Ils sont donc plus portés à la spéculation. Ainsi, une plus forte concentration des revenus entre leurs mains aura un effet direct sur l'instabilité financière. Comme le résume un économiste américain contemporain, « *les inégalités de richesses sont une condition préalable des périodes d'euphorie financière et de bulles. Plus les inégalités sont affirmées, plus les bulles seront importantes et plus douloureuses seront les conséquences de leur éclatement* »<sup>7</sup>.

Comme en 1929, les années qui précèdent la crise de 2008-2009 sont en effet marquées par une formidable accumulation de la richesse au sein d'une petite minorité de la population. Lors de son arrivée au pouvoir en 1933, Roosevelt ne se contenta pas de lancer le New Deal et de réformer en profondeur la régulation financière en séparant les banques d'affaires des banques de dépôt. Il bouleversa profondément et durablement les règles<sup>8</sup> en

7. Ravi Batra, *The Great Depression of 1990*, New York : Simon and Schuster, 1987.

8. Pierre-Alain Muet, « Retenons toutes les leçons du New Deal », *Le Monde*, 10 mars 2009.

matière de lutte contre les inégalités. A la veille de son arrivée à la Maison Blanche, le taux marginal de l'impôt sur les revenus les plus élevés n'était que de 25 %. Il le fera passer à 63 % et il atteindra 91 % en 1941. Pendant un demi-siècle, les Etats-Unis vivront avec un taux marginal d'imposition sur les très hauts revenus proche de 80 %. Cette fiscalité dissuasive sur les très hauts revenus conduira à une forte réduction des inégalités avant impôts (et *a fortiori* après) ; situation que l'on retrouvera dans presque tous les pays industrialisés dans l'après-guerre.

Les choses vont changer complètement avec les révolutions conservatrices des années 1980. Baisse des impôts sur les hauts revenus et mondialisation vont conduire à une nouvelle explosion des inégalités.

La fraction de la richesse nationale détenue par les titulaires de très hauts revenus va plus que doubler aux Etats-Unis entre 1980 et 2000, passant de 8 % à 16 % du revenu des ménages pour les 1 % les plus riches et de

2,2 % à 7,4 % pour le 1/1000<sup>ème</sup> des Américains les plus fortunés. Une évolution que l'on retrouvera à peu près dans les mêmes proportions au Royaume-Uni et dans les pays anglophones.

Jusqu'au début des années 2000, la France, comme la plupart des pays d'Europe continentale, semblait avoir échappé à la dérive des hauts revenus. Mais ce n'était qu'un retard du capitalisme continental. L'étude de Camille Landais<sup>9</sup> en 2007 montre que le même phénomène a été à l'œuvre en France au cours de ces dernières années. Alors même qu'à partir de 2002 le revenu réel en France stagnait en moyenne, celui de la minorité la plus riche a continué à croître très fortement et les inégalités se sont fortement creusées principalement du fait de l'explosion des très hauts revenus.

Ce creusement trouve son explication dans deux phénomènes : la stagnation de la grande majorité des

9. Camille Landais, « Les très hauts revenus en France, 1998-2006 », Paris School of Economics, juin 2007.

salaires au bénéfice de la rémunération du capital tout d'abord, mais aussi, et c'est nouveau, l'explosion des plus hautes rémunérations salariales, notamment celles des dirigeants, qui ont pleinement bénéficié des innovations dans les rémunérations tels que les bonus et stock-options.

### ***Les rémunérations folles des dirigeants***

L'étude de Frydman et Saks<sup>10</sup> portant sur le revenu des équipes dirigeantes des cinquante plus grandes entreprises des États-Unis est éclairante : ces rémunérations, qui représentaient 82 fois le salaire moyen en 1935-1939 et qui étaient tombées à quarante pendant les Trente Glorieuses, se sont envolées dans des proportions jamais connues dans le passé à partir de la fin des années 1980, atteignant 300 fois le salaire moyen au début des années 2000. Mais l'étude montre surtout le rôle majeur

10. Carole Frydman et Raven Saks, « Executive compensation, a new view from a long term perspective, 1936-2005 », Federal Reserve, 2008. Voir également sur ce thème Guillaume Duval, *Alternatives économiques*, janvier 2009.

joué par les stock-options et les bonus. Ces dispositifs qui n'existaient pratiquement pas dans les années 1960 représentaient les deux tiers des rémunérations des dirigeants dans les années 2000.

Si l'éclatement de la bulle internet a réduit temporairement les revenus des dirigeants dans la première moitié des années 2000, ceux-ci sont repartis à la hausse pour culminer à nouveau à la veille de l'éclatement de la crise financière. La rémunération moyenne des PDG des 500 sociétés cotées par l'indice Standard & Poors s'élevait en 2007 à 10,5 millions de dollars.

Si la rémunération d'un PDG d'une grande entreprise française reste inférieure à celle de ses confrères américains, elle n'en est pas moins devenue considérable en quelques années : 4,7 millions d'euros annuels en moyenne en 2007 pour les patrons du CAC 40, soit 308 années de SMIC. Et, comme aux États-Unis, les deux tiers de la rémunération des dirigeants français

résultaient, au début des années 2000, des stock-options. Les dirigeants des grands groupes français sont, avec les Britanniques, les patrons les mieux payés d'Europe.

Ces rémunérations folles sont-elles justifiées d'un point de vue économique ? On pourrait accepter le fait qu'un chef d'entreprise soit fortement intéressé aux résultats de son entreprise s'il en assumait de façon symétrique le risque lorsque sa gestion conduit à des pertes. Mais le mode de rémunération des managers comme celui des « traders » est le plus souvent asymétrique : ils gagnent beaucoup quand le cours des actions de l'entreprise augmente, mais ne perdent rien ou presque quand ils baissent. Cela les conduit à prendre un maximum de risques sans en assumer les conséquences. C'est tout particulièrement le cas des « traders » qui touchent des bonus considérables lorsqu'ils gagnent mais laissent leur institution éponger leurs pertes.

L'explosion des rémunérations des dirigeants a conduit à négliger cette réalité fondamentale : les entreprises, ce sont d'abord des hommes et du savoir-faire. Cette dérive

des hautes rémunérations non seulement n'a pas de justification économique, mais elle contribue à la perte de confiance dans le système économique.

Qui oserait dire à un salarié dont la rémunération moyenne est de 1,6 SMIC, à un cadre moyen ou à un patron d'une PME, dont la rémunération moyenne est de 3 SMIC, que leur travail a 100 ou 200 fois moins de valeur que celui d'un patron du CAC 40 qui, en cumulant stock-options et bonus, touche plus de 300 SMIC par an et qui, lorsqu'il quitte son entreprise avec un parachute doré, empoche l'équivalent de 857 SMIC, comme Antoine Zacharias ?

### ***La stagnation des revenus modestes et des classes moyennes***

A l'inverse, les salariés les plus modestes subissent la stagnation de leur pouvoir d'achat et la fragilisation de leurs conditions de travail. Le niveau élevé du chômage, les menaces de délocalisations, la perte d'influence des organisations syndicales exercent une pression à la baisse



sur les conditions d'emploi et de salaire. Ces travailleurs précarisés sont ceux qui subissent le plus fortement les effets de la crise depuis 2008 : l'ajustement a porté en priorité sur l'intérim, les contrats précaires et les entreprises de sous-traitance.

La précarité de l'emploi est ainsi l'un des facteurs les plus importants de creusement des inégalités. Car les salariés les plus modestes sont également ceux dont la durée du travail, du fait du temps partiel et des périodes de chômage, est souvent la plus faible : ils n'ont été employés, en moyenne, que 13 semaines dans l'année, contre 51 semaines pour les salariés les mieux rémunérés. Le Conseil des revenus, de l'emploi et de la cohésion sociale (CERC) a calculé que si l'écart de salaire entre les 10 % les plus élevés et les 10 % les plus modestes est en moyenne de 2,8, il est en fait de 13 si l'on prend en compte le salaire réellement perçu sur une année.<sup>11</sup> Au total, cette différence place la France dans une situation identique à celle du Royaume-Uni.

11. CERC, *La France en transition*, 2006.

Pour un grand nombre de salariés, le développement des mécanismes de rémunération « à la performance », qui profitent fortement aux salariés les mieux rémunérés, est au contraire synonyme de flexibilisation. Les gains de pouvoir d'achat se concentrent sur les rémunérations variables et non sur les salaires fixes. Le risque économique est ainsi de plus en plus porté par des salariés, souvent modestes. Ce sont leurs rémunérations qui servent de variables d'ajustement en période de crise. Il s'agit d'un renversement profond du fondement même de l'économie capitaliste, qui veut que le risque soit supporté par les actionnaires, ce qui, dans la théorie économique, justifie la rémunération du capital.

Alors qu'une part de plus en plus importante de leurs revenus est variable, beaucoup de salariés voient leurs dépenses de plus en plus contraintes : les dépenses de logement à travers le loyer, les charges comme les abonnements à l'électricité ou à l'eau, les frais d'assurance, les dépenses de télécommunication notamment représentent une part croissante de leur budget. La

part de ces dépenses contraintes a fortement augmenté et, pour les ménages les plus modestes, elle représente la moitié du revenu.<sup>12</sup>

Enfin, si la mondialisation a des effets positifs pour le consommateur des pays industrialisés, son impact est loin d'être favorable aux salariés modestes qui subissent les pressions à la baisse sur leurs rémunérations.

### ***Des inégalités de patrimoine considérables***

La détention du patrimoine est beaucoup plus inégale que celle des revenus. En 2003, les 10 % des ménages les plus aisés possédaient la moitié du patrimoine total des ménages et leur patrimoine était en moyenne 400 fois plus élevé que celui des 10 % des ménages les plus modestes (respectivement 380 000 et 900 euros). Si le revenu des PDG les mieux payés de France représente

300 fois le revenu médian, le plus gros patrimoine de France représente environ... 32 000 fois le patrimoine médian ! Les inégalités de patrimoine sont donc sans commune mesure avec les inégalités de revenus.

Ces inégalités ont tendance à se perpétuer entre les générations, avec les donations et successions. Les donations concernent en moyenne moins d'un ménage sur dix, mais un ménage sur deux parmi les 1 % les plus aisés. Et plus le revenu est élevé, plus le montant moyen reçu par héritage augmente.

On reste bien loin d'une société de l'égalité des chances. On mesure mieux également à quel point la politique de Nicolas Sarkozy, dont le paquet fiscal de l'été 2007 est le symbole, s'inscrit dans la perpétuation des privilèges et la négation du discours sur la récompense du mérite et du travail.

12. Conseil d'analyse stratégique, *Sortie de crise : vers l'émergence de nouveaux modèles de croissance*, 2009.



## UN SYSTÈME FISCAL ILLISIBLE ET PEU REDISTRIBUTIF

Notre système fiscal ne contribue plus assez à la réduction des inégalités et se trouve dans une situation singulière par rapport aux autres pays développés. D'une part, le poids de la fiscalité indirecte est relativement élevé ; d'autre part, là où les pays étrangers disposent d'un impôt unique sur le revenu, nous en avons deux : un prélèvement progressif – l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) –, et un prélèvement proportionnel – la contribution sociale généralisée (CSG).

La somme des deux est un peu plus faible que l'impôt sur le revenu des pays comparables de l'Union européenne – elle représentait 7,4 % du revenu en France en 2004 contre 9,1 % dans l'Europe des Quinze –, mais surtout le poids de l'impôt progressif (l'IRPP) y est beaucoup plus faible que celui de l'impôt proportionnel (la CSG). La tendance, notamment sous les gouvernements de droite, a été en effet de réduire la composante progressive de

l'impôt, alors que la CSG a eu au contraire tendance à croître de façon continue pour équilibrer les finances sociales.

La première conséquence est que notre système fiscal est peu redistributif. On imagine *a priori* que l'autre grande composante de la fiscalité, la fiscalité indirecte (TVA, TIPP,...), est neutre sur la progressivité de l'impôt car approximativement proportionnelle au revenu. En réalité, comme elle est assise sur la consommation, elle pèse moins sur les hauts revenus que sur les bas. La fiscalité indirecte représente en effet 11,7 % du revenu des ménages les plus modestes<sup>13</sup> et seulement 3,3 % du revenu des ménages les plus aisés. Comme le seul impôt réellement progressif est l'IRPP dont le poids est modeste au regard des impôts proportionnels (CSG) ou régressifs (TVA...), l'impôt global payé par les citoyens n'est que faiblement progressif.

13. Gérard Forgeot et Christophe Starzec, "L'impact redistributif des impôts indirects en France", *Economie Publique*, 13 (2), 2003. Les chiffres indiqués dans ce paragraphe correspondent aux déciles de revenus (10 % plus hauts, 10 % plus bas).

## Une redistribution à rebours pour les faibles revenus d'activité

La seconde conséquence est que la conjugaison du poids des impôts payés par les contribuables modestes (TVA et CSG) et des allocations sous condition de ressources conduit à une situation aberrante et trop méconnue : ce ne sont pas en France les ménages les plus aisés qui supportent les taux marginaux de prélèvement les plus élevés. De façon paradoxale, les taux marginaux de prélèvement, nets des allocations versées, sont plus élevés au bas de l'échelle de revenus qu'en haut de l'échelle.

Lorsque le titulaire d'un revenu minimum retrouve un emploi, il perd en effet une grande partie des revenus d'assistance et les exonérations d'impôts qui leur étaient liés et, de ce fait, l'augmentation de son revenu peut se retrouver très faible et parfois même quasiment nulle s'il trouve un emploi à temps partiel. C'est pour corriger en partie cette aberration qu'a été créé en 1998 le mécanisme

de l'intéressement, c'est-à-dire la possibilité de cumuler pendant six mois le RMI avec un revenu d'activité.

De même, la prime pour l'emploi a été créée sous le gouvernement Jospin pour répondre à un double objectif : rendre notre fiscalité plus redistributive par la création d'un « impôt négatif » et faire en sorte que le travail « paye » relativement aux revenus d'assistance. Pour corriger l'insuffisante progressivité de notre système fiscal, il avait été envisagé à l'époque de rendre la CSG progressive par un abattement à la base sur la CSG. Refusée par le Conseil constitutionnel, cette mesure a été transformée en un versement compensatoire : la prime pour l'emploi, qui constitue un « impôt négatif », c'est-à-dire un remboursement de l'impôt payé sous une autre forme. Un salarié au SMIC verse en effet aujourd'hui deux mois de salaire net au titre de la TVA et un mois de salaire net au titre de la CSG. De son côté, le RSA a consisté principalement à augmenter et à pérenniser le mécanisme de l'intéressement qui avait été instauré en 1998.

Que représentent ces différents dispositifs ? Comme l'analyse Thomas Piketty<sup>14</sup>, une personne seule sans revenu touche 450 euros par mois de RMI. En retrouvant un emploi à temps partiel (vingt heures) au SMIC, son salaire net s'élève à 600 euros. L'intéressement lui permet de cumuler pendant un an ces 600 euros avec 150 euros de RMI. A cela s'ajoute la prime pour l'emploi qui, elle, est pérenne et représente cinquante euros à ce niveau de revenu.

Qu'a modifié l'introduction du RSA ? Rien n'est changé pour la prime pour l'emploi mais il a augmenté et pérennisé l'intéressement, porté de 150 à 200 euros. Il n'est plus nécessaire de se retrouver au chômage pour toucher à nouveau l'intéressement. C'était nécessaire, mais ce n'est pas une révolution ! D'autant moins que la gestion du RSA fait coexister des dispositifs distincts : la PPE est gérée par l'administration fiscale, le RSA par les caisses d'allocations familiales pour les salariés à temps partiel suivant une logique de minima social et par l'administration fiscale pour la part relevant du crédit d'impôt.

14. *Libération*, 2 septembre 2008.

Cette complexité conduit à exclure un grand nombre de bénéficiaires potentiels de cette mesure.

### ***Des paradis fiscaux au cœur de l'impôt : les niches fiscales***

L'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen stipule que « *Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable. Elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés* ». Force est de reconnaître qu'en raison de la multiplication des dispositifs dérogatoires – les fameuses niches fiscales ou dépenses fiscales dans la terminologie fiscale – l'impôt sur le revenu répond de moins en moins à cet impératif.

En 2003, le Conseil des impôts recensait 418 niches pour les seuls impôts d'Etat. En 2008, on en dénombre 486, soit en moyenne 14 nouvelles chaque année depuis 2003 alors qu'une centaine de mesures « seulement » avaient été créées entre le début des années 1980 et 2003, soit

environ 5 par an. La France est le pays du G7 qui compte le plus grand nombre de niches fiscales avec, en 2003, environ 200 dispositifs de plus que le Canada, l'Allemagne ou le Royaume-Uni.

Le taux moyen d'imposition devrait croître avec le revenu et se rapprocher du taux marginal d'imposition de la tranche supérieure (40 %) pour les contribuables les plus riches. En fait, c'est l'inverse que l'on observe. Rapporté au revenu fiscal de référence, qui inclut les revenus exonérés et les revenus du capital qui peuvent bénéficier du prélèvement libérateur, le taux moyen d'imposition n'est que de 24,4 % pour les mille contribuables les plus aisés et devient inférieur à 20 % pour les dix plus aisés. On constate ainsi, pour les revenus les plus élevés, une véritable « régressivité » de fait de l'impôt sur le revenu.

En fait, plus on dispose de revenus élevés, plus on utilise les niches fiscales pour réduire son impôt. Parmi les 100 000 contribuables dont les revenus imposables sont les plus élevés, un sur dix réduit son impôt de plus de 25 % ; cette

proportion passe à un sur quatre pour les mille contribuables les plus aisés et à un sur deux pour les dix contribuables les plus aisés. On trouve même des contribuables dont le revenu fiscal de référence était proche de douze millions d'euros et qui n'ont payé aucun impôt sur leurs revenus de 2006 !

Remettre en cause les niches fiscales et en plafonner l'usage à travers l'instauration d'une imposition minimale sont deux composantes de la réforme de la fiscalité des revenus que nous allons développer. Mais avant de l'aborder, il faut au préalable prendre conscience de la formidable injustice du bouclier fiscal.

### ***Supprimer le bouclier fiscal***

La réalité est très éloignée du discours lénifiant sur le fait « de ne pas payer plus de 50 % de ce que l'on gagne en impôt ». Il est impossible à un contribuable qui ne dispose que de revenus du travail de payer plus de 50 % de son revenu en impôt. Il faut en réalité posséder un

patrimoine important pour bénéficier du bouclier fiscal. Les deux tiers des sommes restituées au titre du bouclier fiscal concernent en effet des contribuables possédant plus de 15 millions de patrimoine et qui se sont vus rembourser 374 000 euros en moyenne en 2009.

A l'inverse, les contribuables qui ne paient pas l'ISF se partagent moins de 1 % du coût du bouclier. Ce sont des contribuables aux revenus modestes et dont l'imposition du patrimoine résulte de la taxe foncière sur le logement dont ils sont propriétaires. Leur cas était de toute façon déjà pris en compte par l'administration fiscale, qui pratiquait des remises gracieuses. Le bouclier fiscal ne change donc rien pour les titulaires de revenus modestes.

Mais pour les plus fortunés le bouclier instaure un double bonus. C'est ainsi que parmi les contribuables qui disposaient en 2008 de plus de quinze millions de patrimoine, 36 déclaraient un revenu inférieur à mille euros par mois ! Comment, avec un tel patrimoine, peut-on déclarer un revenu aussi faible ? L'explication

est simple : il suffit d'utiliser les niches fiscales qui réduisent la base du revenu imposable (dites niches d'assiette) pour faire quasiment disparaître son revenu imposable. Non seulement ces contribuables s'exonèrent d'impôt sur le revenu mais, avec le bouclier fiscal, ils se font rembourser tout leur ISF et parfois même une partie de leur CSG.

Quant au discours sur le risque d'expatriation, il n'est guère convaincant. Christine Lagarde, à peine nommée ministre de l'Economie en 2007, avait dit vouloir réformer la fiscalité pour rapatrier ces pauvres banquiers qui quittaient la Gare du Nord par le Thalys ou l'Eurostar tous les lundis matins pour rejoindre leur exil britannique, belge ou luxembourgeois. Pourtant, l'impact de ces exils de citoyens inciviques mais fortunés sur la croissance ou l'investissement n'a jamais été démontré. Il n'est pas plus évident que ces départs soient significatifs en volume, ni qu'ils aient été modifiés par le bouclier fiscal. Il n'est donc guère étonnant que l'engagement pris par le gouvernement lors du vote de la loi TEPA de

produire une étude qualitative des délocalisations et relocalisations de contribuables n'ait jamais été tenu.

La mise à jour des effets pervers de la conjonction des niches et du bouclier a contraint la majorité à proposer un plafonnement des niches en 2008, qui atténue mais ne supprime pas ces injustices. Plusieurs niches « d'assiette » – qui rendent non imposables certains revenus – ont été remplacées par des réductions d'impôts moins inéquitable, par la Loi de finances pour 2009. Cependant, plusieurs dispositifs permettent toujours de diminuer son revenu imposable dans des proportions parfois très importantes, tel le dispositif dit « monuments historiques » qui permet de minorer son revenu imposable sans aucune limite. Et d'autres entorses à la prise en compte du revenu réel pour le calcul du bouclier fiscal subsistent avec le refus de prendre en compte les revenus placés pour se constituer une retraite par capitalisation, les revenus tirés de certaines plus-values ou la persistance d'un mécanisme d'abattement pour les revenus tirés de dividendes.

### ***Un bouclier qui exonère les plus riches de tout effort de solidarité !***

Mais il y a encore plus choquant ! Si demain le gouvernement était amené à augmenter la CSG pour couvrir les déséquilibres des comptes sociaux, les seules personnes qui en seraient exonérées sont les bénéficiaires du bouclier fiscal. La question s'est déjà posée lors de l'instauration de la taxe de 1,1 % sur le patrimoine destinée à financer le RSA ; les seuls à en avoir été exonérés ont été les plus importants détenteurs de patrimoines bénéficiant du bouclier fiscal.

Confrontée à la démonstration de plus en plus flagrante des injustices du bouclier fiscal, la droite tente de proposer des « solutions » qui sont autant de fausses pistes. Cela est évident pour le projet de remplacement de l'ISF par une tranche supérieure de l'impôt sur le revenu. Certes les très hauts revenus sont majoritairement constitués de revenus du capital, mais on assisterait néanmoins à un transfert de la pression fiscale

vers la fiscalité sur le travail, totalement contradictoire avec la volonté de rééquilibrer.

La suppression du bouclier fiscal est un préalable à toute réforme de la fiscalité des revenus. Pour lever immédiatement toute ambiguïté, précisons que supprimer le bouclier fiscal n'a jamais signifié, pour nous socialistes, mettre en place une fiscalité confiscatoire. C'est évident pour les plus modestes, qui ont longtemps servi d'alibi commode à la majorité. Des mécanismes de dégrèvement sur demande existaient, qui assuraient déjà que des contribuables très modestes soient exonérés de taxe foncière. Ils sont sans doute insuffisamment lisibles pour des contribuables très modestes. La situation de petits propriétaires aux revenus réellement très faibles pourrait aisément être prise en compte par une règle de plafonnement de la seule taxe foncière en fonction des revenus.

Surtout, un mécanisme de plafonnement de l'ISF existait avant le bouclier fiscal. Dès lors que le revenu pris en

compte pour le calcul de ce plafond n'est plus « optimisable » par les contribuables, comme il l'est pour le bouclier fiscal, ce mécanisme de plafonnement constitue une assurance satisfaisante, en termes d'efficacité et de justice, pour les contribuables concernés.

## **POUR UN IMPÔT CITOYEN SUR LE REVENU**

Nos concitoyens sont les victimes de la complexité et du manque de lisibilité de l'ensemble des impositions sur le revenu. Ils mesurent mal le poids respectif de chacune et ils considèrent, parfois à raison, que la contribution de chacun n'est pas ajustée à son revenu.

Il y a urgence à mettre en place un véritable impôt citoyen sur le revenu. Prélevé de façon plus moderne, mieux adapté à la diversité des choix familiaux et des parcours de vie, simplifiant le maquis des différents prélèvements et garant de la justice, cet impôt permettrait de rétablir plus de solidarité et d'égalité devant le prélèvement fiscal et social.

Pour y parvenir, nous proposons plusieurs réformes qui seraient autant de progrès vers plus de simplicité et de justice et dont l'aboutissement doit être la fusion de l'IRPP et la CSG dans un impôt sur le revenu progressif. Il faut pour cela retenir le meilleur de chaque impôt : la progressivité de l'IRPP et l'assiette universelle de la CSG.

## ***Prélever à la source pour simplifier le prélèvement et l'ajuster plus rapidement***

En préalable à la fusion, il est aujourd'hui urgent de mettre fin à un anachronisme et d'instaurer enfin le prélèvement à la source. Nos concitoyens y gagneraient en simplicité, en facilité de paiement de l'impôt et, surtout, verraient leur impôt s'ajuster immédiatement aux évolutions de leur revenu. Ceci est d'autant plus important que nombre de nos concitoyens connaissent aujourd'hui des évolutions professionnelles moins stables que par le passé et que le chômage peut représenter une menace fréquente.

Cette réforme permettrait également d'intégrer le RSA et la prime pour l'emploi sous forme de crédits d'impôts. Ce serait plus efficace que la gestion complexe du RSA et plus satisfaisant du point de vue de la transparence démocratique. Car les salariés modestes qui payent des montants de TVA et des impôts locaux souvent importants sont eux aussi des contribuables et non des assistés.

### **Afficher la « vérité des taux »**

Alors que les débats médiatiques se focalisent sur le taux marginal de la dernière tranche de l'impôt sur le revenu, actuellement de 40 %, il faut rappeler une vérité : moins de 1 % des contribuables sont imposés dans cette tranche ! Et les Français paient en réalité en moyenne 8 % de leur revenu au titre de l'IRPP.

Le Front Populaire avait souhaité une imposition fondée sur des taux moyens directement lisibles par les contribuables ; l'imposition par tranches avec des taux marginaux a été rétablie par le régime de Vichy, avec pour objectif affirmé d'éviter que des réformes fiscales puissent bénéficier aux seuls contribuables modestes à l'exclusion des plus aisés ! En effet, dans un système par tranches, une baisse de l'imposition des tranches les plus basses bénéficie nécessairement à l'ensemble des contribuables. Un barème en taux effectif permettrait à l'inverse de moduler de façon plus juste la courbe des taux d'imposition. Il serait par exemple possible de

diminuer le taux d'imposition effectif d'un contribuable moyen de 8 à 5 % de son revenu, tout en maintenant celui d'un contribuable plus aisé à 25 %.

Pour permettre à chacun de connaître exactement son taux d'imposition réel, il faut instaurer un nouveau barème, plus juste et plus lisible, fondé sur le taux réel d'imposition et non sur les taux marginaux. Afficher la vérité des taux permet à chacun de comprendre de quelle manière est calculé son impôt et quel sera son poids réel. Cela permettrait notamment à plus de 90 % de nos concitoyens de constater que le poids de l'impôt sur le revenu proprement dit est, pour eux, en réalité inférieur à celui des contributions sociales (CSG et CRDS). L'effet de simplification de ce barème ne joue à plein que s'il se conjugue avec la réforme du quotient familial.

### **Progresser vers l'individualisation de l'impôt**

L'impôt sur le revenu est resté aveugle aux profondes évolutions sociologiques des dernières décennies. L'essor

formidable du travail des femmes, la multiplication des familles recomposées et des trajectoires de vie moins linéaires auraient pourtant dû conduire à reconsidérer l'effet de certaines des caractéristiques de notre fiscalité des revenus.

Aller vers une individualisation de l'impôt sur le revenu semble plus en phase avec la réalité sociologique de notre pays. Indéniablement, l'existence d'une imposition commune au sein des ménages exerce un effet négatif sur l'activité des femmes, dès lors qu'elle réduit le gain final lié à l'augmentation du salaire du conjoint dont la rémunération est la moins élevée dans un couple. Compte tenu de la persistance d'inégalités professionnelles dont sont victimes les femmes, celles-ci sont majoritairement concernées.

La réflexion devrait également s'engager sur l'opportunité d'un remplacement du quotient familial par un mécanisme de crédit d'impôt d'un montant total équivalent, assurant un effort en faveur des familles indépendant du revenu.

La France est en effet le seul pays avec le Luxembourg à appliquer le quotient familial. En Allemagne, Belgique, Etats-Unis, Hongrie, Portugal, Royaume-Uni, le crédit d'impôt par enfant est le même, quelque soit le revenu. L'Espagne, la Grèce, l'Italie, le Japon, les Pays-Bas appliquent un abattement forfaitaire par enfant qui croît avec le revenu. Le Danemark, la Finlande, la Suède et l'Irlande ne prennent pas en compte la situation familiale dans l'imposition, mais ont un système d'allocations familiales très développé.

Le régime du quotient familial a en outre perdu une partie de sa cohérence, car il s'est éloigné de l'objectif de prise en compte de la taille de la famille dans l'évaluation des revenus et de la consommation.

L'individualisation de l'impôt peut certes s'envisager en maintenant le mécanisme du quotient familial. Mais il est plus juste, plus simple et plus cohérent avec un crédit d'impôt uniforme par enfant comme cela existe dans la plupart des pays.

## **Rétablir la progressivité de l'impôt**

La progressivité de l'imposition du revenu a été mise à mal depuis 2002. Rétablir cette progressivité répond à la fois à un objectif de justice et d'efficacité. Car la faiblesse de la consommation des ménages sera inévitablement un facteur limitant le retour de la croissance dans les prochaines années. Imposer plus les ménages aisés qui consomment une part plus réduite de leur revenu et modérer l'imposition des revenus les plus faibles et des classes moyennes qui consomment une part importante de leurs revenus est socialement et économiquement justifié.

La réforme de 2007 a en effet bénéficié aux 10 % de ménages les plus aisés qui ont gagné selon l'Insee<sup>15</sup> entre 1 % et 2 % de niveau de vie, alors que les 50 % les plus modestes ont vu leur situation inchangée. En déplaçant les effets de l'abattement de 20 % sur le revenu imposable et en le remplaçant par une baisse générale

15. « La redistribution en 2007 et la réforme de l'impôt sur le revenu et de la prime pour l'emploi », France, portrait social, Insee, 2008.

des taux d'imposition par tranches, la réforme était neutre, sauf pour les plus aisés qui bénéficiaient à plein de la suppression de ce plafond. Revenir sur l'injustice de cette réforme est évidemment une nécessité. Mais le rétablissement de cette progressivité ne peut se réaliser pleinement que dans la refonte complète de l'imposition des revenus fusionnant l'impôt sur le revenu et la CSG.

## **Un impôt plus juste fusionnant la CSG et l'impôt sur le revenu**

Il est inexact de dire que la moitié des Français sont non imposables puisque tous paient la CSG et la CRDS à un taux proportionnel. La fusion des deux permettrait de rétablir une véritable citoyenneté fiscale, manifestant la contribution de tous aux charges communes. Elle permettrait de prendre en compte les facultés contributives de tous les contribuables, y compris ceux qui ne sont aujourd'hui imposés qu'à la CSG. En outre, alors que l'assiette de l'impôt sur le revenu est mitée par les niches fiscales, l'assiette de la CSG est nettement plus

large. Le rapprochement des deux bases doit donc s'opérer en direction de la base de la CSG, ce qui suppose la mise à plat et la suppression d'une partie importante des niches fiscales.

La fusion de l'IRPP et de la CSG doit s'accompagner d'une refonte du RSA et de la prime pour l'emploi au sein d'un véritable impôt négatif. Créé à partir du RSA et de la PPE, cet impôt négatif serait majoré pour le revenu d'activité et on pourrait y consacrer les recettes tirées de la suppression du dispositif de subvention aux heures supplémentaires. Il aurait un impact comparable à un relèvement du « socle »<sup>16</sup> du RSA et à un élargissement des bénéficiaires de la PPE. Aujourd'hui, la PPE est équivalente pour un salarié au SMIC à la cotisation d'impôt au titre de la CSG et de l'IRPP. Demain, avec ce nouveau dispositif, le même salarié recevrait un revenu plus élevé.

16. Le « socle » du RSA correspond à l'ancien RMI. Il représente 460 euros pour une personne n'exerçant aucune activité.

## **Lancer une « révision générale des niches fiscales »**

Il est indispensable de remettre à plat l'ensemble des niches fiscales, en procédant à leur évaluation systématique. Sur la base de cette évaluation, l'effort doit d'abord porter sur la limitation du nombre des niches en supprimant toutes celles qui ne répondent pas à des objectifs clairement définis comme l'incitation au développement durable ou à l'emploi. Cette révision doit également corriger toutes les situations dans lesquelles un véritable privilège fiscal s'est substitué à un mécanisme incitatif. C'est le cas par exemple de la réduction d'impôt pour les emplois à domicile, instaurée par la gauche en 1992, et portée à un niveau beaucoup trop élevé par les gouvernements de l'actuelle majorité, qui a transformé une incitation en véritable privilège fiscal.

Surtout, il convient d'assurer un plafonnement effectif de l'avantage qu'un contribuable peut retirer de l'ensemble des niches fiscales auxquelles il recourt. L'indignation de nos concitoyens face à des situations dans lesquelles des



contribuables très aisés parviennent à s'exonérer totalement de leur impôt par le jeu des mécanismes fiscaux dérogatoires a forcé la majorité à se préoccuper du sujet. Mais, avec le plafonnement global actuel, un célibataire disposant de 100 000 euros de revenus dont l'imposition maximale théorique devrait atteindre 28 000 euros peut continuer à ne payer aucun impôt.

### ***Instaurer une imposition minimale***

Le plafonnement global des avantages fiscaux et la mise en œuvre d'une imposition minimale produisent des effets a priori assez proches. Mais la solution d'une imposition minimale au-delà d'un certain revenu permet de déterminer plus finement l'avantage maximal dont pourrait bénéficier un contribuable, préservant ainsi une réelle progressivité de l'imposition du revenu.

L'enjeu est à la fois d'éviter que des ménages aux revenus importants puissent en multipliant les niches fiscales s'exonérer du paiement de tout impôt, tout en permettant

à l'ensemble des ménages de bénéficier de façon raisonnable des mécanismes d'incitation fiscale.

### ***Rééquilibrer la taxation des revenus du travail et du capital***

La concentration des revenus du capital est encore plus importante que celle de la détention du patrimoine. En effet, si les ménages moyens et modestes se contentent de détenir des comptes sur livret d'épargne, les ménages plus aisés possèdent un patrimoine plus diversifié et plus rémunérateur.

De multiples exonérations concernent les revenus du patrimoine. Leur coût représente 5 milliards d'euros en 2009, soit près d'un quart du prélèvement total sur ces revenus du patrimoine, dont 2,8 milliards d'euros au titre de la seule assurance-vie. Le cumul au sein d'un même ménage de plusieurs produits d'épargne défiscalisée avec des plafonds très élevés doit être mieux encadré. A titre d'illustration, le dépôt moyen sur un PEA (plan d'épargne

en actions) n'est que de 16 000 euros, alors que le plafond est de 132 000 euros ! Pourquoi garder un plafond aussi élevé, qui ne bénéficie qu'à un nombre réduit de ménages très aisés ?

Le prélèvement forfaitaire libératoire au taux de 18 % fait échapper ces revenus à l'imposition progressive et ne bénéficie principalement qu'aux ménages les plus aisés. Compte tenu des multiples exonérations et des effets du prélèvement forfaitaire, moins de 40 % des revenus du patrimoine sont effectivement soumis à l'imposition progressive. La justice fiscale suppose de remettre en cause le prélèvement forfaitaire, en limitant les revenus pouvant bénéficier de ce régime dérogatoire.

### ***Régler la question des stock-options***

Depuis plusieurs années, les scandales relatifs aux stock-options et aux bonus sous toutes leurs formes se sont multipliés. Quel est le fond du problème ? Certains salariés et mandataires sociaux perçoivent des rémunérations qui ne

constituent pas des salaires et bénéficient à ce titre d'une imposition plus favorable, sans cotisations sociales ni imposition au barème de l'impôt sur le revenu.

Il est essentiel que tous les revenus du travail soient soumis aux mêmes prélèvements fiscaux et sociaux. Le régime fiscal des stock-options s'est durci, mais il reste trop favorable pour dissuader les abus. Comme pour les distributions d'actions gratuites, les cotisations sociales ne sont pas dues, ce qui explique l'intérêt de ces outils pour les entreprises et les salariés les mieux rémunérés.

Ces instruments sont devenus des rentes de situation et créent l'opacité sur la rémunération des dirigeants des grandes entreprises. C'est pourquoi il faut réserver l'usage de ces instruments aux seules jeunes entreprises innovantes en phase de développement. Ceci peut être fait soit par la loi, soit en réservant le régime fiscal dérogatoire à ces entreprises en phase de développement et en appliquant aux autres les mêmes impôts et cotisations que les salaires. Une question comparable se pose pour les revenus



d'intéressement ou de participation. Les sommes reçues et bloquées pendant cinq ans bénéficient actuellement d'une exonération totale d'impôt sur le revenu et de cotisations sociales. Elles ne sont imposées qu'au titre de la CSG-CRDS et d'un « forfait social » affecté à la branche maladie du régime général des salariés, dont le taux est de 4 % depuis 2010.

Ceci conduit certaines entreprises à favoriser le développement de ce type de rémunération au détriment des augmentations de salaires. Ces « niches sociales et fiscales » aggravent le déficit structurel des comptes sociaux. Rétablir la justice fiscale suppose d'augmenter le « forfait social », jusqu'à 15 % par exemple. En contrepartie, il faut généraliser le dispositif de la participation légale à tous les salariés, quelle que soit la taille de leur entreprise. Ce dispositif permettant de distribuer aux salariés une partie des bénéfices selon une formule fixée par la loi, il est donc beaucoup moins susceptible d'intervenir en remplacement des augmentations de salaires que les dispositifs d'intéressement définis dans chaque entreprise.

### ***Organiser le débat fiscal autour de l'impôt citoyen***

La réforme de l'imposition des revenus suppose une large concertation avec les partenaires sociaux et les associations familiales. Deux sujets doivent être au cœur de cette concertation. Le premier concerne la fusion IRPP-CSG, qui suppose que l'Etat accorde des garanties réelles pour les recettes de la Sécurité sociale. La seconde concerne la question de la prise en compte de la structure familiale dans l'impôt. Cette dernière concertation doit porter à la fois sur la réforme de l'impôt sur le revenu et sur les allocations familiales, car le système actuel maintient une profonde injustice dans l'aide à l'enfant entre les familles qui bénéficient à plein du quotient familial et les familles modestes non imposées à l'IRPP.

### ***Mieux proportionner les impôts locaux aux revenus***

Alors qu'entre 1997 et 2002 le gouvernement de Lionel Jospin avait supprimé la part régionale de la taxe d'habitation et mis en place des exonérations de taxes

foncières au profit des personnes modestes ou des plus âgés, la majorité actuelle n'a engagé aucune réforme d'une fiscalité locale des ménages devenue de plus en plus obsolète.

L'heure est venue de rendre l'imposition locale plus juste. Ceci est d'autant plus urgent que, faute d'une réforme rapide, la suppression de la taxe professionnelle conduira inévitablement, nationalement mais également localement, à un report de la charge fiscale vers les ménages.

Pour cela, il faut d'abord s'assurer que le calcul des impôts locaux repose sur la valeur réelle des biens. Les principaux impôts locaux acquittés par les ménages, taxe d'habitation et taxe foncière mais aussi taxe d'enlèvement des ordures ménagères, reposent tous sur des valeurs locatives qui n'ont pas été révisées depuis 1970 et sont parfois très éloignées de la valeur réelle du logement. Très souvent d'ailleurs, cette non actualisation s'opère au détriment des ménages de condition modeste, habitant un logement qui était, à l'époque, considéré comme « de

standing », mais qui ne correspond plus du tout à la définition actuelle de ce terme.

L'imposition locale peut aujourd'hui représenter, pour des ménages modestes, une part importante du revenu. C'est pourquoi devrait être assuré parallèlement un plafonnement de la taxe foncière en fonction du revenu pour les ménages propriétaires de leur logement, dans le cadre du remplacement du bouclier fiscal par un dispositif protégeant réellement les contribuables modestes (cf. tome 2).

De même, pour la taxe d'habitation, l'actualisation des valeurs locatives doit s'accompagner de la mise en place d'un plafond fonction du revenu. La logique d'un impôt local est en effet de tenir compte à la fois de l'usage des biens publics locaux (les valeurs locatives) et des capacités contributives (le revenu). Si la révision des valeurs locatives s'avérait trop difficile à mettre en œuvre, alors il conviendrait de se poser la question de la suppression de la taxe d'habitation et de son remplacement par un impôt local additionnel au revenu comme

cela existe dans certains pays. Cette révision n'a jusqu'ici pas été menée à son terme compte tenu des transferts de charge importants qu'elle occasionnerait et de la difficulté de sa mise en œuvre. La proposition d'une actualisation « au fil de l'eau », lorsqu'un logement est vendu ou change d'occupant, poserait des problèmes d'égalité entre contribuables qui, tout en occupant des logements similaires, verraient leur impôt local varier fortement.

Ces réformes doivent nécessairement s'accompagner d'un renforcement de l'effort de péréquation entre les collectivités locales par la mise en place d'une dotation de péréquation. La réduction des inégalités territoriales est aussi une composante de la réduction des inégalités sociales.

### ***Un impôt plus juste, plus clair, plus simple***

La complexité excessive et la multiplicité des dispositifs dérogatoires rendent notre imposition du revenu illisible

pour nos concitoyens et profondément injuste. Une réforme en profondeur s'impose, fusionnant la CSG et l'IRPP dans un impôt progressif, intégrant également la prime pour l'emploi et le RSA. Un impôt plus simple, plus clair, plus juste : tel est le chantier que constitue la réforme proposée d'un impôt citoyen sur le revenu.

LES ESSAIS DE LA FONDATION JEAN-JAURES  
DIRECTEUR DE LA PUBLICATION : GILLES FINCHELSTEIN  
REDACTEUR EN CHEF : LAURENT COHEN

CONCEPTION MAQUETTE : A&CO - IOW  
REALISATION : REFLETSGRAPHICS

FONDATION JEAN-JAURES  
12 CITE MALESHERBES - 75009 PARIS  
TELEPHONE : 01 40 23 24 00  
TELECOPIE : 01 40 23 24 01  
COURRIEL : [fondation@jean-jaures.org](mailto:fondation@jean-jaures.org)  
SITE INTERNET : [www.jean-jaures.org](http://www.jean-jaures.org)

Pierre-Alain Muet  
avec la collaboration de Denis Gettliffe et Guillaume Robert

## Un impôt citoyen pour une société plus juste

L'explosion de la dette, le creusement des déficits, la montée des inégalités et du chômage sont autant de manifestations de l'échec persistant des politiques économiques menées par la droite au pouvoir durant la dernière décennie. Celles-ci, loin de moderniser l'économie ou de restaurer le pouvoir d'achat, mettent en péril un système construit sur les principes de justice et de solidarité.

Pierre-Alain Muet rend à ces principes la place centrale qui leur revient. Un impôt citoyen sur le revenu, résultant de la fusion de la CSG et de l'impôt sur le revenu dans un grand impôt progressif, plus simple, plus clair et plus juste, est la première pierre d'une réforme fiscale d'ensemble qui ne doit plus être repoussée.

[www.jean-jaurès.org](http://www.jean-jaurès.org)

ISBN : 2-910461-89-0  
6 €



Une fiscalité au service d'une croissance durable

LES ESSAIS

Une fiscalité  
au service  
d'une croissance  
durable

*Fiscalité = choix  
de société !*

Pierre-Alain Muet  
avec la collaboration de Denis Gettliffe  
et Guillaume Robert

Jean Jaurès Fondation



*Fiscalité = choix  
de société !*

TOME 2

# Une fiscalité au service d'une croissance durable

Pierre-Alain Muet

avec la collaboration de Denis Gettliffe et Guillaume Robert

UNE FISCALITE AU SERVICE D'UNE CROISSANCE DURABLE

## SOMMAIRE

<b>Introduction</b> .....	7
<b>Pourquoi il faut imposer le patrimoine</b> .....	8
La légitimité de l'impôt sur le patrimoine .....	10
Quelle réforme de l'ISF ? .....	14
Rétablir une véritable taxation des plus-values .....	17
Inverser la fiscalité au profit de l'acheteur d'un logement ....	19
Remettre de la justice dans les successions .....	20
<b>Redonner confiance dans la protection sociale</b> .....	26
Reconstruire une société de plein-emploi et de sécurité professionnelle .....	29
Les retraites et la dépendance : la responsabilité plutôt que le sauve-qui-peut libéral .....	34
L'alibi des retraites pour détourner l'attention de la situation dramatique du budget de l'Etat .....	41
Garantir le financement de notre modèle de santé .....	43
Mettre en place un « bouclier santé » .....	47
<b>Fonder une fiscalité écologique pour rendre notre développement durable</b> .....	50
Donner un prix à l'environnement pour le protéger .....	51
Une fiscalité écologique encore trop limitée en France .....	54

**Pierre-Alain Muet**, député de Lyon et vice-président du groupe socialiste à l'Assemblée nationale, est membre du secrétariat national du PS. Après avoir été professeur d'économie à l'Institut d'études politiques de Paris et à l'Ecole polytechnique et directeur à l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), il a été président délégué et fondateur du Conseil d'analyse économique, puis adjoint au maire de Lyon et vice-président du Grand Lyon chargé du développement économique.

**Denis Gettliffe** a été le conseiller parlementaire du député Didier Migaud de 1997 à sa nomination à la première présidence de la Cour des comptes en 2010. Il est également maire adjoint chargé du Logement dans le 11<sup>ème</sup> arrondissement de Paris.

**Guillaume Robert** a été chargé des questions économiques, budgétaires et fiscales au groupe socialiste de l'Assemblée nationale entre 2000 et 2007, puis conseiller de Didier Migaud jusqu'à sa nomination à la première présidence de la Cour des comptes. Il est aujourd'hui conseiller du président de la Commission des finances Jérôme Cahuzac.

Donner un prix au CO <sub>2</sub> pour lutter efficacement contre le réchauffement climatique .....	57
Une contribution « climat-énergie » avortée en 2001 .....	60
La taxe carbone de 2009 : comment faire échouer une idée juste ! .....	61
La taxe carbone version Sarkozy : injuste et inefficace .....	65
... démantelée, censurée puis abandonnée .....	67
Redonner son sens à une fiscalité écologique dans une réforme ambitieuse de la fiscalité .....	69
L'enjeu écologique et social des déchets ménagers .....	71
Pour une mondialisation responsable : promouvoir le juste échange .....	75
<b>Rétablir une fiscalité favorable à l'activité et mieux réguler le secteur financier .....</b>	<b>77</b>
Rendre à César... .....	77
Stabilité, sécurité, simplicité .....	79
Rendre plus lisible l'impôt sur les sociétés .....	81
Refuser la course au moins-disant fiscal .....	84
Avancer dans l'harmonisation fiscale européenne .....	87
Une fiscalité plus incitative à l'investissement et l'emploi .....	88
Assurer la participation du secteur financier à la sortie de crise et mieux réguler son activité pour éviter les crises futures .....	92
<b>Quel projet pour la gauche en 2012 ? .....</b>	<b>96</b>
<b>Résumé des principales propositions .....</b>	<b>99</b>

## INTRODUCTION

Parler de fiscalité, c'est avant tout parler de nos choix de société, disions-nous en introduction du premier tome de cet essai. La société plus juste et plus solidaire que nous voulons doit se préoccuper des générations futures. C'est précisément l'objet de ce second tome. Lutter contre le développement et la sédimentation des inégalités par l'imposition du patrimoine, consolider et étendre notre modèle de protection sociale, bâtir une fiscalité écologique pour rendre notre modèle de développement réellement durable, réformer l'imposition des entreprises pour favoriser l'emploi et l'investissement, tels sont les quatre thèmes abordés dans cet ouvrage.

## POURQUOI IL FAUT IMPOSER LE PATRIMOINE

Les inégalités de patrimoine sont presque dix fois plus élevées que les inégalités de revenus. Or notre système fiscal ne les atténue que faiblement, voire, dans certains cas, les perpétue. Ces évolutions ont été accentuées par les réformes intervenues depuis 2002. Il n'est dès lors guère surprenant de constater que ces inégalités ont eu tendance à augmenter sur la période récente.

La fiscalité du patrimoine contribue à l'égalité des chances, permet de lutter contre une société de rentiers et d'héritiers et participe aussi à une plus grande efficacité économique.

A l'annonce du projet de démantèlement des droits de succession envisagé par l'administration de George W. Bush, plusieurs détenteurs de patrimoines importants avaient lancé une pétition contre le projet d'abolition de cette fiscalité. Ils indiquaient que « la suppression des droits de succession enrichirait les héritiers des millionnaires et milliardaires américains, tout en fragilisant les

familles qui ont des difficultés pour boucler leur fin de mois », puisque les pertes de recettes « seraient inévitablement compensées par une hausse des impôts payés par les plus modestes ». Warren Buffet, signataire de la pétition à côté de Bill Gates ou George Soros, a déclaré que cette suppression serait « une erreur terrible, équivalente à la décision de sélectionner l'équipe olympique de 2020 uniquement au sein des fils aînés des vainqueurs des Jeux de 2000 », s'insurgeant contre un projet qui substituerait à la « méritocratie » une « aristocratie de la richesse, accordant le contrôle de la richesse de la nation en fonction de l'hérédité et non du mérite ».

Comment en effet se constitue un patrimoine ? Il apparaît que l'âge ou le revenu ne sont pas des facteurs déterminants pour expliquer les disparités de patrimoine. En revanche, le fait d'avoir reçu un héritage ou une donation explique une part croissante des inégalités de patrimoine.

L'argument selon lequel taxer le patrimoine revient à « taxer une deuxième fois un revenu qui a été épargné »

n'inquiète pas la droite quand cette double taxation s'applique à la consommation. Pourtant, quand une rémunération déjà taxée à travers l'impôt sur le revenu ou la CSG est directement consommée, la TVA s'applique sur cette consommation. Et cet impôt dû par tous a un poids considérablement plus important pour les ménages modestes qui consomment une part bien plus importante de leur revenu.

### *La légitimité de l'impôt sur le patrimoine*

Imposer la détention du patrimoine est légitime car le patrimoine constitue, comme le rappelait le Conseil constitutionnel lors de l'institution de l'impôt sur les grandes fortunes (IGF)<sup>1</sup>, une capacité contributive particulière. Détenir un patrimoine procure un revenu réel ou en nature. Par exemple, le fait d'être propriétaire

de sa résidence procure un revenu implicite, car l'on n'a pas à payer un loyer. On n'est pas dans la même situation, lorsque l'on est rémunéré au SMIC, selon que l'on possède sa maison ou que l'on doit louer son logement. On est de même beaucoup moins contraint à se constituer une épargne de précaution et l'on aura accès beaucoup plus facilement à des crédits bancaires.

L'imposition se justifie également pour des raisons d'efficacité économique : renoncer à la taxation de la détention du patrimoine, c'est renoncer à une incitation forte à la rentabilisation de ces patrimoines par leur détenteurs. En effet, cet impôt incite les détenteurs de patrimoine à accroître leur effort pour maintenir le rendement de leur capital, ce qui limite le risque de stérilisation de celui-ci. Maurice Allais, prix Nobel d'économie, l'avait fait valoir avec justesse en justifiant la mise en place de l'ISF.

Si l'imposition du patrimoine doit être maintenue, elle peut être réalisée de façon plus moderne et plus

1. Décision du Conseil constitutionnel du 30 décembre 1981 : « En instituant un IGF, le législateur a entendu frapper la capacité contributive que confère la détention d'un ensemble de biens et qui résulte des revenus en espèces ou en nature procurés périodiquement par ces biens, qu'ils soient ou non soumis par ailleurs à l'impôt sur le Revenu ».

satisfaisante qu'aujourd'hui. En effet, la majorité a, depuis 2002, tellement rogné sur l'ISF que celui-ci est devenu une coquille vide, ce dont elle n'hésitera pas à tirer argument pour proposer à brève échéance sa suppression. En plus du bouclier fiscal, se sont multipliées les « niches » venant ronger le produit de l'ISF. Ces niches représentent au moins un milliard d'euros, auxquelles s'ajoutent des réductions de l'assiette.

Cette remise en cause s'est faite au nom de critiques parfois injustifiées et souvent incohérentes.

Première critique : l'ISF frapperait en priorité des « petits contribuables » qui ne paieraient qu'au titre de leur résidence principale. Or l'ISF ne frappe une résidence principale que si sa valeur est supérieure à 1,1 million d'euros en 2009. Le lecteur pourra avec intérêt consulter les annonces immobilières pour constater que bien peu de logements atteignent une telle valorisation, même avec la hausse des prix de l'immobilier de ces dernières années. Les redevables de l'ISF représentent moins de

1,5 % des foyers fiscaux et une grande partie des contributions réellement acquittées au titre de l'ISF est relativement faible. Pour des patrimoines de moins de 1,24 million d'euros, la contribution moyenne annuelle d'ISF était en 2008 de 1 097 euros.

La critique sur l'importance de la composante « immobilière » de l'ISF est contradictoire avec le discours appelant à s'aligner d'urgence sur les pays qui ont supprimé l'ISF, car ces pays ont souvent, en contrepartie, une imposition de la détention de patrimoine immobilier plus lourde que la France<sup>2</sup>. Que cette imposition soit levée au niveau local ne modifie en rien la réalité du prélèvement sur les contribuables.

Autre critique récurrente : le prétendu exode fiscal auquel conduirait l'ISF. Même appuyé sur quelques cas spectaculaires, le constat doit être nuancé. Le

2. L'imposition locale du patrimoine immobilier est élevée au Royaume-Uni (où la *Council Tax* représente 22 milliards de livres en 2006), aux Etats-Unis, au Canada, au Japon, aux Pays-Bas, et souvent supérieure à celle de la France.

phénomène d'expatriation de redevables de l'ISF porte sur un produit très réduit de 14,5 millions d'euros. Surtout, compte tenu des pays de destination, une large part de ces départs est liée à la mobilité professionnelle de certains cadres dirigeants. Les études montrent que l'ISF est rarement la raison exclusive d'un départ à l'étranger. C'est ce qui explique également que l'on constate chaque année des arrivées ou retours de contribuables à l'ISF.

### ***Quelle réforme de l'ISF ?***

Il nous semble aujourd'hui possible de dépasser l'ISF et de mettre en place une taxation du capital qui prenne mieux en compte ses deux composantes : immobilière et mobilière.

Tout d'abord, il faudrait instaurer une tranche et un taux spécifiques de taxe foncière, frappant les patrimoines immobiliers dont la valeur serait importante, à un taux fixé nationalement et alimentant le budget général. Cette

imposition foncière nationale serait appliquée à l'ensemble du patrimoine immobilier déclaré par le contribuable.

Ensuite, doit être mis en place un impôt sur le patrimoine, frappant les valeurs mobilières à l'exception des biens professionnels définis de manière stricte, à des taux progressifs, mais ajustés à la réalité de rendements minimum constatés sur les produits mobiliers. Si l'impôt sur le patrimoine doit éviter la stérilisation du capital, il ne doit pas entraîner la cession du patrimoine pour s'acquitter de sa cotisation. A terme, l'exemple de la fiscalité du patrimoine mise en œuvre aux Pays-Bas pourrait inspirer ce volet de la réforme, par la référence faite à un revenu « notionnel » du capital, servant de base à l'imposition. Par ailleurs, la notion d'« outil de travail », qui assure l'exonération de certains biens professionnels, a été vidée de son sens. Il importe de revenir sur l'extension abusive de cette notion retenue par la droite, qui a étendu les exonérations ou réductions d'ISF par exemple aux titres d'une entreprise détenus par d'anciens



dirigeants qui ne sont plus en activité, titres qui ont pu être acquis dans le cadre de programmes de stock-options, parfois dans plusieurs entreprises successives.

Cette solution permettrait de viser de façon indépendante des situations distinctes : si les contribuables redevables de l'ISF actuel possèdent des patrimoines importants au regard de la grande majorité des Français, les différences parmi ces contribuables peuvent être tout aussi considérables. La situation d'un contribuable possédant une résidence principale cossue d'une valeur d'un million d'euros n'est pas comparable à celle du détenteur d'un portefeuille de titres de plus de quinze millions d'euros. Pourtant, le second n'hésitera pas à se prévaloir de la situation du premier pour demander la suppression de l'ISF.

La transformation de l'ISF en deux impôts distincts permettrait ainsi une meilleure prise en compte de la situation de ces différents contribuables et une imposition plus équitable de leurs patrimoines.

concernant les plus-values de moins de 25 830 euros. Ce seuil est particulièrement élevé : pour une plus-value de 15 %, il implique en effet une cession portant sur un portefeuille de 172 200 euros dans l'année.

Avec des règles similaires concernant les plus-values immobilières, qui exonèrent totalement non seulement la résidence principale mais également toutes les autres cessions au bout de quinze ans, le risque est de voir bientôt l'ensemble des plus-values définitivement exonérées de toute imposition.

Cette évolution de la fiscalité des plus-values favorise les contribuables disposant des plus hauts revenus et patrimoines. Un tel mouvement doit être jugulé si l'on considère réellement que la priorité doit être donnée au travail, à l'économie productive, et non à la « rente ».

### ***Rétablir une véritable taxation des plus-values***

Imposer le patrimoine suppose en outre de tenir compte de la plus-value réalisée par son possesseur lorsqu'il cède ou transmet un bien. Les dispositions permettant de limiter l'imposition des plus-values se sont multipliés au cours des années récentes, au point de remettre en cause le principe même de cette imposition.

C'est notamment le cas avec différents mécanismes censés inciter à une détention « longue » du patrimoine, qui conduisent à une exonération de fait de certaines plus-values immobilières ou mobilières.

Exemple le plus frappant, malheureusement trop souvent oublié : à partir de 2014, les plus-values sur des valeurs mobilières détenues pendant plus de huit ans seront totalement exonérées du fait de la réduction d'un tiers par an de l'assiette prise en compte au-delà de cinq ans de détention, à compter de la Loi de Finances rectificative pour 2005. Cette exonération s'ajoute à celle, générale,

### ***Inverser la fiscalité au profit de l'acheteur d'un logement***

N'est-il pas paradoxal de voir le propriétaire d'un bien immobilier le céder sans payer aucune taxation, alors que la hausse des prix de l'immobilier lui assure une plus-value parfois très importante qui ne doit rien à son mérite personnel ? En sens contraire, le ménage qui acquiert dans le cadre d'un emprunt sa résidence principale doit payer des droits de mutation importants qui augmentent d'autant son apport personnel et freinent l'acquisition d'un logement pour les ménages modestes et les primo-accédants. Ces droits, proportionnels à la valeur des biens, sont d'ailleurs d'autant plus élevés que s'affirme une hausse des prix des logements.

Plutôt que de poursuivre la politique injuste de suppression de la fiscalité des plus-values, il serait préférable de prévoir une limitation des droits de mutations acquittés lors de l'acquisition d'une résidence principale. Cette réforme, qui devra être compensée pour

les collectivités territoriales, est plus juste et plus efficace que la déductibilité des intérêts d'emprunt offerte depuis 2007, qui ne rend pas plus solvables les acquéreurs potentiels modestes et constitue un pur effet d'aubaine pour les ménages qui ont déjà la capacité d'emprunter.

De même, rétablir une taxation des plus-values suppose de s'assurer que les plus-values « latentes » ne seront pas exonérées, notamment si les biens ne sont pas cédés mais transmis d'une génération à l'autre. Ces plus-values latentes représentent une part non négligeable des successions (plus du tiers du montant total des successions importantes aux Etats-Unis).

### ***Remettre de la justice dans les successions***

Alors que plus de 80 % des successions en ligne directe, portant sur les montants les plus modestes, étaient déjà exonérés de tout droit, le choix du paquet fiscal (loi « TEPA ») a consisté à exonérer les héritages les plus importants, et eux seuls ! Comme pour l'ISF, la majorité

a utilisé le prétexte des petits patrimoines, déjà exonérés, pour justifier un avantage massif aux titulaires des patrimoines les plus élevés. Avant même le vote de la loi TEPA, un tiers seulement de l'ensemble des successions (en ligne directe ou non) faisait l'objet d'un paiement de droits en 2007, un chiffre en recul constant depuis 2002. Après la loi TEPA, le taux moyen d'imposition de l'ensemble des successions atteindrait 9,5 %. Quant aux donations, 90 % du patrimoine transmis par ce biais est exonéré.

Or, plus un héritage est important, plus il est le fruit non pas « du labeur de toute une vie de travail », mais d'une accumulation réalisée sur plusieurs générations. On encourage non pas le travail, mais la concentration du patrimoine dans les mains de quelques-uns, qui ne bénéficiera qu'à leurs seuls héritiers.

Il est important au contraire, pour limiter la constitution d'une société de rentiers, d'assurer que les successions les plus importantes restent soumises à des droits. Et si l'on peut souhaiter faciliter l'anticipation des successions

pour favoriser une transmission plus précoce du patrimoine entre générations, il faut éviter que le régime des donations devienne un outil pour contourner les droits de succession. Les donations cumulent des abattements forfaitaires et des réductions supplémentaires fonction de l'âge du donateur. Or, en faisant plus que tripler l'abattement sur les donations (passé pour chacun des parents d'un total de 50 000 à 150 000 euros par enfant) et en permettant de renouveler cette donation tous les six ans, la loi TEPA permet aux contribuables les plus aisés et les mieux informés de transmettre en totale franchise de droits plus de 1,5 million d'euros de patrimoine, comme l'illustre un exemple présenté par le rapporteur général du budget<sup>3</sup>.

A l'exception de l'exonération légitime des droits bénéficiant au conjoint survivant, rétablir une fiscalité raisonnable sur la transmission des patrimoines est nécessaire. Pour éviter le démantèlement des droits de

succession pour les gros patrimoines par le renouvellement des donations, tout en conservant une incitation à une transmission anticipée, on pourrait faire passer le délai à partir duquel un patrimoine transmis par donation n'est pas repris dans le calcul des droits de succession de six à douze ans ; la moitié de l'exonération pourrait être acquise au bout de six ans, la totalité au bout de douze ans. Une limitation plus stricte, conservant une incitation à la transmission anticipée, consisterait à appliquer le montant des abattements au cumul de l'ensemble des donations effectuées et de la succession. Les donations anticipées, qu'il est utile d'encourager d'un point de vue économique, resteraient favorisées, du fait des réductions de droits spécifiques qui sont prévues en fonction de l'âge de celui qui transmet.

De même, le gouvernement de Lionel Jospin avait entamé un mouvement de plafonnement des exonérations de droits de succession de l'assurance-vie à 150 000 euros. Ce plafond d'exonération pourrait être abaissé, dès lors que d'autres exonérations se sont accumulées depuis 2002.

<sup>3</sup>. Rapport n° 62 sur le projet de loi en faveur de l'emploi, du travail et du pouvoir d'achat, p. 182.

Le produit de cette réforme des transmissions pourrait être directement affecté à un fonds de financement de la dépendance, pour couvrir notamment les dépenses liées à l'allocation personnalisée à l'autonomie (APA). Ceci permettrait d'assurer que, si toutes les personnes âgées ou dépendantes ont droit à des prestations, les plus aisés contribuent réellement au financement de celles-ci. Ce dispositif éviterait les situations choquantes où des familles se soustraient à leurs obligations de solidarité envers leurs aînés, les renvoyant sur la collectivité, mais bénéficient en revanche de la totalité de l'héritage qu'ils leur lèguent. Cette solution, qui consisterait à faire contribuer réellement les successions les plus importantes et elles seules, serait beaucoup plus pertinente que les projets, évoqués par la majorité, d'introduction d'un « recours sur les successions », qui pourrait dissuader un nombre important de personnes âgées parfois modestes de demander à bénéficier de l'APA.

Il semble également opportun d'envisager une réforme en profondeur des droits de succession qui peuvent s'avérer

importants dès lors que l'héritage est fait en direction de personnes qui ne sont pas des héritiers directs. Des héritages modestes font l'objet de droits élevés pour la part transmise hors du cercle familial proche, alors que des héritages très importants peuvent être exonérés au bénéfice des héritiers directs. Cette situation n'est pas satisfaisante au regard des évolutions sociologiques qui conduisent à des recompositions familiales beaucoup plus fréquentes que par le passé. Comme le rappelle le Conseil des prélèvements obligatoires, dans les familles recomposées « *le beau-père ou la belle-mère demeurent des étrangers au plan fiscal* ».

## **REDONNER CONFIANCE DANS LA PROTECTION SOCIALE**

Centré sur les questions budgétaires et fiscales, cet essai n'est pas le lieu pour analyser en détail les réformes à mettre en œuvre dans le domaine de l'emploi et de la protection sociale. Néanmoins, l'enjeu du financement de la protection sociale est central. Et favoriser la création d'emploi et redonner confiance dans la solidité de notre système de protection sociale est une condition de la croissance.

Tant que nos concitoyens craindront la dégradation du montant de leurs retraites, la remise en cause de la couverture de leurs dépenses de santé ou une perte importante de revenu liée au chômage, il est inévitable qu'ils épargneront une part importante de leurs revenus et qu'ils limiteront les risques économiques qu'ils seraient prêts à prendre, ce qui contraint l'innovation et la croissance. Préparer l'avenir, c'est rassurer. Rassurer, c'est garantir le financement de la protection sociale, mettre fin à l'insécurité sociale qui pèse sur les Français,

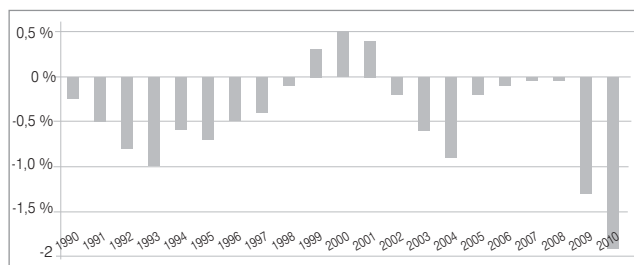
inquiets pour leur avenir, leur emploi, leur pouvoir d'achat à la retraite, obligés de renoncer à des soins de plus en plus coûteux et de moins en moins remboursés.

Le financement des dépenses sociales est à la fois un enjeu fondamental et, curieusement, un sujet souvent secondaire des débats de finances publiques qui se focalisent sur le déficit budgétaire et la fiscalité d'Etat. Il faut sans doute y voir l'une des conséquences d'une discussion budgétaire scindée entre d'une part la discussion du budget de l'Etat, d'autre part l'examen des lois de financement de la Sécurité sociale. Un effort de convergence devrait se traduire par un examen commun des questions relatives aux recettes de l'Etat et de la Sécurité sociale et aux déficits publics. Il est nécessaire pour parvenir à une vision plus claire, pour le Parlement et pour l'opinion publique, de l'impact de décisions prises aujourd'hui de façon séparée et pas toujours coordonnée.

Une croissance durable est une croissance qui ne reporte pas sur les jeunes générations ou sur les générations

futures le coût de nos dépenses actuelles. Dès lors, il est indispensable que figure, parmi les règles de bonne conduite de la politique de finances publiques, l'obligation de présenter les lois de financement de la sécurité sociale en équilibre sur un cycle économique. Une dégradation temporaire des finances sociales est justifiée en cas de ralentissement de l'activité économique, pour que les stabilisateurs automatiques jouent leur rôle. Mais un déficit permanent n'est pas justifiable. La gauche peut d'autant mieux en parler que pendant les années où elle était au gouvernement, les comptes sociaux étaient en excédent.

Solde des comptes sociaux (% PIB)



Source : INSEE.

## Reconstruire une société de plein-emploi et de sécurité professionnelle

Le premier chantier pour la gauche consiste à reprendre l'offensive sur le thème du plein-emploi dont Nicolas Sarkozy s'est emparé le temps d'une campagne sans lui donner, une fois élu, le moindre contenu. La reconquête du plein-emploi, en restaurant une composante fondamentale de l'égalité, doit revenir au cœur d'un programme de gauche. Instaurer le plein-emploi doit permettre à chacun d'accéder à un emploi de qualité ; c'est également un projet de société car il est étroitement lié à l'organisation des différents temps de la vie.

La flexibilité et la précarité ne créent pas le plein-emploi. C'est au contraire la sécurité du revenu qui y contribue, car elle donne à chacun la possibilité de prendre des risques, de changer d'emploi et de faire des investissements pour son avenir dans une économie devenue plus mobile. Au modèle de la droite qui généralise la précarité, nous opposons la sécurité et la progression

professionnelles. Pour cela, il nous faudra repenser tout le système de droits avec les partenaires sociaux pour assurer les trois éléments majeurs du travail : l'emploi, une garantie de ressources et la progression professionnelle. Cette réforme doit s'accompagner d'un droit individuel à la formation tout au long de la vie d'autant plus important que la formation initiale aura été courte.

Le gouvernement de François Fillon a non seulement ignoré l'emploi depuis le début de la crise, mais il n'a pris aucune mesure pour faire face à la bombe à retardement que constitue la situation des chômeurs en fin de droits. Dans cette période de crise, un allongement de la durée d'indemnisation du chômage est indispensable pour éviter une baisse massive de leur pouvoir d'achat.

L'emploi est un préalable à tout redressement de nos finances publiques. Lorsqu'un gouvernement se donne réellement les moyens d'une politique de création d'emploi, les résultats peuvent être spectaculaires et engendrer une croissance forte et autonome, même dans

un contexte mondial peu favorable. Les deux millions d'emplois créés dans les cinq années du gouvernement Jospin représentent une augmentation annuelle cinq fois supérieure à celles des gouvernements Balladur et Juppé et plus de trois fois supérieure à celle des années Chirac (tableau page 32). Il en est résulté une croissance forte du pouvoir d'achat du revenu des ménages (3,4 % en moyenne) qui a nourri la croissance française et la réduction des déficits, alors même que la conjoncture mondiale n'avait rien d'exceptionnel.

Et si la crise mondiale a sa part dans les résultats calamiteux des années Sarkozy, l'exemple de l'Allemagne que nous avons rappelé dans le premier tome montre que, même face à une récession mondiale, il est possible d'en limiter fortement les effets sur l'emploi, alors que, faute d'une politique appropriée, celui-ci s'est effondré dans notre pays.

professionnelles. Pour cela, il nous faudra repenser tout le système de droits avec les partenaires sociaux pour assurer les trois éléments majeurs du travail : l'emploi, une garantie de ressources et la progression professionnelle. Cette réforme doit s'accompagner d'un droit individuel à la formation tout au long de la vie d'autant plus important que la formation initiale aura été courte.

Le gouvernement de François Fillon a non seulement ignoré l'emploi depuis le début de la crise, mais il n'a pris aucune mesure pour faire face à la bombe à retardement que constitue la situation des chômeurs en fin de droits. Dans cette période de crise, un allongement de la durée d'indemnisation du chômage est indispensable pour éviter une baisse massive de leur pouvoir d'achat.

L'emploi est un préalable à tout redressement de nos finances publiques. Lorsqu'un gouvernement se donne réellement les moyens d'une politique de création d'emploi, les résultats peuvent être spectaculaires et engendrer une croissance forte et autonome, même dans

un contexte mondial peu favorable. Les deux millions d'emplois créés dans les cinq années du gouvernement Jospin représentent une augmentation annuelle cinq fois supérieure à celles des gouvernements Balladur et Juppé et plus de trois fois supérieure à celle des années Chirac (tableau page 32). Il en est résulté une croissance forte du pouvoir d'achat du revenu des ménages (3,4 % en moyenne) qui a nourri la croissance française et la réduction des déficits, alors même que la conjoncture mondiale n'avait rien d'exceptionnel.

Et si la crise mondiale a sa part dans les résultats calamiteux des années Sarkozy, l'exemple de l'Allemagne que nous avons rappelé dans le premier tome montre que, même face à une récession mondiale, il est possible d'en limiter fortement les effets sur l'emploi, alors que, faute d'une politique appropriée, celui-ci s'est effondré dans notre pays.

### Emploi, pouvoir d'achat et croissance, sous les différents gouvernements

	Balladur- Juppé 3T 1993- 2T 1997	Jospin 3T 1997- 2T 2002	Chirac 3T 2002- 2T 2007	Sarkozy 3T2007- 2T 2010
Augmentation annuelle de l'emploi	+ 80 000	+ 400 000	+ 120 000	- 115 000
Augmentation du pouvoir d'achat du revenu disponible (%)	1,5 %	3,4 %	2,2 %	1,6 %
Croissance française (%)	1,5 %	3,2 %	2 %	- 0,2 %
Croissance mondiale (%)	3,7 %	3,4 %	4,5 %	2,0 %

Source : Comptes trimestriels INSEE, FMI pour la croissance mondiale.

L'idée que les Français travailleraient moins que leurs homologues européens est fautive. La durée hebdomadaire moyenne du travail est plus élevée en France que dans les pays européens de même niveau de développement. Il faut laisser à la droite conservatrice ce combat d'arrière-garde absurde sur le « travailler plus » pour se concentrer sur le

seul vrai sujet : le plein-emploi et l'organisation des différents temps de la vie.

La tendance séculaire à la réduction de la durée annuelle du travail est appelée à se poursuivre. Et le progrès, c'est de travailler moins au cours d'une année et de façon plus équilibrée au cours d'une vie qui devient de plus en plus longue. Rien n'est plus absurde que la situation actuelle où la formation se limite aux années de jeunesse, où l'activité est concentrée entre 25 et 55 ans et où beaucoup de nos concitoyens se retrouvent en cessation d'activité sans l'avoir désiré à partir de 55 ans, alors même que l'espérance de vie augmente depuis soixante ans d'un an tous les quatre ans.

Donner plus de liberté à chacun dans l'articulation de sa vie familiale et de sa vie professionnelle, permettre de se former tout au long de la vie pour s'adapter à des emplois devenus plus mobiles, apporter une véritable sécurité en favorisant une meilleure articulation des différents temps de la vie sont des éléments majeurs de la société du plein-emploi à construire.

L'objectif du plein-emploi reste la condition nécessaire pour aborder sereinement la question de l'équilibre financier des retraites.

### ***Les retraites et la dépendance : la responsabilité plutôt que le sauve-qui-peut libéral***

L'augmentation de l'espérance de vie qui, dans tous les pays, impose d'ajuster le financement des systèmes de retraites, est d'abord un formidable atout et la marque la plus nette du développement. Si l'augmentation de l'espérance de vie à la naissance a depuis deux siècles reposé sur la baisse continue de la mortalité infantile qui a pratiquement disparu aujourd'hui, l'augmentation de l'espérance de vie des seniors explique sa progression au cours des quatre dernières décennies. L'espérance de vie à soixante ans, qui était de 16,5 ans pour les hommes et de 20,8 ans pour les femmes en 1970, est aujourd'hui de 22 ans pour les hommes et de 27 ans pour les femmes. Elle devrait atteindre respectivement 26 et 30 ans en 2050. Si pour l'essentiel l'espérance de vie en bonne santé augmente dans

les mêmes proportions, la modification de la structure par âge et le vieillissement de la population entraînent des dépenses accrues pour faire face à la dépendance. Enfin, il existe de profondes inégalités sociales face à la retraite puisque l'espérance de vie chez les hommes est de 74 ans pour les ouvriers et de 81 ans pour les cadres.

La Commission européenne évalue les dépenses supplémentaires liées au vieillissement à 3,2 points de PIB par an à l'horizon 2050, la France se situant dans la moyenne européenne. Les besoins de financement au titre des retraites représentent 2 points de PIB (soit quarante milliards d'euros actuels), la santé 1,8 point, et la dépendance 0,2 point.

Quelque soit le système de retraite, ce sont toujours les actifs qui financent les pensions des retraités. Dans un système par répartition, ce financement résulte d'un contrat explicite entre générations ; dans un système par capitalisation, il est laissé au jeu des marchés financiers avec les risques qu'a illustrés la crise. En outre, un

système par capitalisation est affecté de la même façon par l'augmentation du nombre de retraités relativement aux actifs, sauf à compter massivement sur les revenus issus des placements financiers dans des pays jeunes, ce qui n'est guère crédible à long terme.

L'avantage d'un système par répartition est sa stabilité et sa prédictibilité : la masse salariale sur lequel il repose apporte des garanties bien supérieures à la valeur des actifs financiers sur lesquels est adossé un régime par capitalisation. Il est en outre beaucoup plus prévisible. Son équilibre financier repose sur la relation qui lie trois paramètres clés : le taux de cotisation (voisin en France de 25 % du revenu), le taux de remplacement du revenu d'activité par la retraite et le partage entre le temps passé en activité et le temps de retraite.

S'il est clair que l'une des variables clés de l'équilibre financier à long terme des retraites est le partage de l'augmentation de la durée de vie entre l'activité et la retraite, les choses ne sont pas aussi simples à moyen

terme, car deux autres facteurs interfèrent avec cette évolution. Le premier est l'arrivée des générations du baby-boom à l'âge de la retraite depuis 2005, alors que c'étaient les classes creuses qui prenaient leurs retraites dans les décennies précédentes. C'est l'anticipation de cet effet qui avait motivé la création du fonds de réserve pour les retraites par le gouvernement de Lionel Jospin ; un fonds de réserve auquel la droite n'a jamais accordé le niveau nécessaire de financement prévu. Le second facteur est la réalité du chômage qui fait que de nombreux seniors perdent leur emploi bien avant d'avoir atteint 60 ans et achevé une carrière complète. S'y ajoute aujourd'hui la montée massive du chômage qui, pesant sur la masse salariale et les cotisations, est le principal responsable du creusement du déficit des régimes en 2010.

Dans ce contexte, augmenter l'âge minimum légal à partir duquel on peut faire valoir ses droits à la retraite (60 ans) serait injuste. Ceux qui ont commencé à travailler jeunes et pour lesquels la durée d'activité a été longue et

l'espérance de vie souvent plus courte seraient fortement pénalisés. Plus que l'âge légal, c'est le nombre d'années de cotisations qui doit devenir le paramètre principal du système de retraite. L'âge moyen de départ en retraite est d'ailleurs de 61,4 ans aujourd'hui. Les ouvriers entrés tôt dans la vie active doivent pouvoir s'ils le souhaitent prendre leur retraite dès lors qu'ils ont enregistré un nombre suffisant d'annuités. Cette exigence rejoint en outre celle de la prise en compte de la pénibilité particulière de certains métiers.

L'allongement de la durée de cotisation requise n'a de sens que si la durée effective d'activité s'allonge. Sinon, de nombreux seniors qui se retrouvent sans emploi seront conduits soit à prendre une retraite précoce avec un faible taux de remplacement, soit à subir une longue période de chômage avec comme seule ressource une allocation de chômeur en fin de droits avant de pouvoir bénéficier d'une retraite à taux plein. Depuis les réformes de 1993 et 2003, les taux de remplacement se sont dégradés parce qu'un pan essentiel d'une réforme équilibrée n'a pas été construit :

celui de l'activité des seniors. Derrière les discours, le refus de contraindre réellement les entreprises à préparer la transition démographique par des réorganisations internes et à mettre fin aux mauvaises pratiques visant à se séparer de leurs salariés les plus âgés se traduit par un gâchis humain considérable et un coût croissant pour les finances publiques.

Réussir à allonger réellement la durée d'activité suppose trois conditions : une politique active pour se rapprocher du plein-emploi, un véritable pacte pour l'emploi des seniors, qui doit se traduire par des dispositions contraignant réellement les entreprises et, enfin, la prise en compte de la pénibilité de certains emplois.

Fruit de l'histoire, notre système de retraites est caractérisé en outre par la pluralité des régimes obligatoires et son morcellement. Un retraité touche des pensions provenant en moyenne de 2,3 régimes différents. Pour les nouvelles générations, ce chiffre augmente considérablement. Le régime général se calcule en annuités et les



régimes complémentaires en points. Les droits à la retraite sont difficilement prévisibles pour un salarié qui passe du public au privé, qui devient cadre ou encore qui passe d'un statut de salarié à non salarié. De nombreuses inégalités subsistent : les salariés qui ont des carrières longues avec une progression faible des salaires subventionnent en fait ceux dont le salaire croît fortement en fin de carrière. Le principal mérite des réflexions lancées sur les systèmes à comptes notionnels est d'ouvrir le débat sur les réformes à long terme qui permettraient de mieux combiner un cadre collectif unifié qui ne pénalise pas ceux qui ont des carrières variées et des possibilités d'arbitrage individuel.

Enfin, un passage plus progressif de l'activité à la retraite est souhaité par de nombreux salariés mais il n'est guère facilité par le système actuel. La réflexion sur la mise en place de retraites choisies et progressives mérite d'être approfondie. En 1912 déjà, Jean Jaurès évoquait la rupture que représentait un passage brutal de l'activité à la retraite : « *Je considère comme une organisation barbare,*

*l'organisation industrielle et économique d'aujourd'hui qui fait que, jusqu'à un certain âge, jusqu'à une certaine minute, jusqu'à un certain mouvement imperceptible d'une aiguille sur une horloge, l'homme est surmené, et qu'aussitôt que l'aiguille a appuyé sur une petite marque noire, il passe dans le néant du travail ».* Aborder la question des retraites dans toutes ses dimensions signifie l'inscrire dans une vision de l'articulation des différents temps de la vie.

### ***L'alibi des retraites pour détourner l'attention de la situation dramatique du budget de l'Etat***

Le gouvernement Fillon a laissé exploser la dette et dériver les déficits dans des proportions jamais connues en temps de paix. Il essaie d'en détourner l'attention et de se donner des gages de bonne gestion en agitant le spectre de la faillite des retraites. Il faut cesser les discours anxiogènes sur la faillite du système des retraites. Si faillite il y a, c'est celle des comptes de l'Etat depuis que la droite est au pouvoir.

Avant la crise, les déficits à venir du système de retraites identifiés par le Conseil d'orientation des retraites s'élevaient à 2 % du PIB à l'horizon 2050 et le déficit était faible en 2008. On ne pouvait pas en dire autant des comptes publics dont le déficit était déjà supérieur à 3 % (3,4 % en 2008). Avec la crise, le déficit des retraites augmentera sans doute d'un peu moins d'un point de PIB, mais celui de l'ensemble des comptes publics atteint aujourd'hui 8 % et sa décade sera lente. Si le gouvernement veut réellement se préoccuper des générations futures, il lui appartient avant tout de réduire les déficits structurels de l'Etat et de provisionner le financement des retraites futures en abondant le fonds de réserve des retraites.

La droite a totalement délaissé ce fonds de réserve. Ses objectifs doivent d'abord être redéfinis en précisant quel montant accumuler et à quel moment et pour combien de temps il devra venir en soutien du régime de répartition. Son abondement pourrait notamment être assuré par le recyclage d'une part des allègements fiscaux visant

aujourd'hui à encourager l'épargne longue, notamment à travers les dispositifs d'épargne individuelle par capitalisation ou le régime très favorable de l'assurance-vie. Les plafonds d'exonération trop importants liés à ce placement et les trop faibles contreparties exigées en termes de financement des entreprises doivent être révisés sans pénaliser les épargnants modestes.

### ***Garantir le financement de notre modèle de santé***

L'enjeu du financement des dépenses de soins est central. La socialisation des dépenses de santé dans notre pays, qui représentent de l'ordre de dix points du PIB, est l'une des raisons du niveau des prélèvements obligatoires plus élevé par rapport à celui par exemple des Etats-Unis, quand bien même les dépenses de santé représentent dans ce pays plus de 16 % du PIB.

Cette socialisation est un atout. Dès lors que l'on admet qu'il est finalement indifférent pour un ménage, en termes de pouvoir d'achat, de payer ses dépenses



d'assurance-maladie à travers une contribution obligatoire ou une cotisation de même niveau à un organisme privé, on peut aborder les vrais sujets : l'élévation du niveau de vie et celle de l'espérance de vie, qui vont mécaniquement entraîner une augmentation des dépenses de santé. Comment va-t-on payer ?

L'enjeu central aujourd'hui est de refuser le report de la socialisation des dépenses vers des mécanismes d'assurance individuelle. C'est pourtant implicitement la logique de la plupart des réformes impulsées ou proposées par la droite en matière d'assurance santé. La multiplication des remboursements est présentée comme un outil d'incitation à la réduction des dépenses. Qu'en est-il en réalité ?

Les remboursements décidés depuis 2004 et la réforme de l'assurance maladie représentent plus de trois milliards d'euros<sup>4</sup>. Le relèvement important du forfait hospitalier, le prélèvement d'un euro non remboursé par consultation depuis 2005, la participation de 18 euros sur

4. Rapport du Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie, septembre 2009.

les actes en établissements de plus de 91 euros, les franchises pouvant atteindre 50 euros sur les actes infirmiers, le transport sanitaire et les médicaments viennent alourdir la facture totale restant à la charge des ménages pour assurer leur santé. S'y ajoutent la systématisation des dépassements d'honoraires que l'actuelle majorité a facilitée, et la fixation unilatérale par certains médecins du tarif de leur consultation, signes de l'échec patent de la majorité à réguler l'offre de soins.

Stigmatiser les malades, se focaliser sur la demande de soins, c'est oublier qu'en matière de santé l'offre de soins d'abord conditionne l'évolution de la dépense. En pesant sur les patients, les remboursements n'ont quasiment aucun effet incitatif à la réduction des dépenses car ils frappent des personnes qui, au contraire des médecins, ne connaissent pas leurs besoins réels en matière de santé. Si l'on considère qu'il est, dans la plupart des cas, légitime qu'un patient s'adresse d'abord à un généraliste, qui est plus à même que le malade de savoir si son cas requiert l'intervention d'un spécialiste, on doit reconnaître que

l'asymétrie est la même en matière de traitements : ce n'est pas le malade, mais le médecin, qui prescrit. S'il faut agir sur les ordonnances, on doit d'abord s'adresser au médecin, et non pas au patient en le pénalisant financièrement.

Si des abus existent, ils ne sont que marginalement le fait des patients et sont même dans ce cas permis par l'organisation du système de soins. Aucune réflexion n'a été conduite par la majorité actuelle sur une offre de soins incitant moins à la multiplication des actes comme une rémunération de la médecine de ville comprenant une part forfaitaire. La mise en place d'un véritable dossier médical permettant l'organisation d'un parcours de soins et la diminution des examens redondants se fait toujours attendre. Dans ce cadre, les remboursements n'ont qu'un effet marginal sur les comportements et ne sont qu'un outil comptable de réduction des dépenses, au détriment du niveau de prise en charge global des dépenses de santé. Les premières victimes en sont les plus modestes, qui sont trop souvent obligés de renoncer purement et simplement aux soins.

### ***Mettre en place un « bouclier santé »***

Le maintien d'un niveau en apparence satisfaisant de remboursement des dépenses de santé masque la progression réelle du poids des dépenses de santé dans le budget des ménages. Il est en réalité le produit de la progression du mécanisme de remboursement intégral de certaines pathologies fréquentes, à travers les affections de longue durée (ALD). Le poids croissant des remboursements à 100 % des soins liés à ces pathologies chroniques, compte tenu notamment du vieillissement de la population, cache la réalité des remboursements de moins en moins satisfaisants des soins liés aux autres maladies. Mais là aussi la brèche est ouverte avec une volonté du gouvernement de rendre certaines dépenses non remboursables dans le cadre des ALD.

Si un remboursement n'augmente pas les prélèvements obligatoires, la perte de pouvoir d'achat subie est identique à celle d'une hausse des impôts ! Le fait que ces remboursements touchent plus particulièrement

les plus modestes, qui ont une moins bonne couverture complémentaire, est profondément injuste. Le système de remboursement des soins souffre en effet des mêmes maux que notre impôt sur le revenu : des taux (de remboursement ou de taxation) optiquement élevés mais portant sur une base de plus en plus étroite (du fait des franchises médicales ou des niches fiscales).

C'est pourquoi il est indispensable de mettre en place un « bouclier santé », permettant de limiter, en fonction du revenu des assurés, le maximum de la contribution financière restant à leur charge sur une année, du fait des franchises et déremboursements.

L'intervention croissante des sociétés et mutuelles d'assurance complémentaire pose une autre question. D'abord, contrairement aux contributions et cotisations sociales, leurs tarifs ne sont pas proportionnels aux revenus et encore moins progressifs : ils sont au contraire fonction de la qualité de la couverture offerte ou, pire, des risques identifiés pour leurs assurés. Les modes de

tarification des assurances complémentaires seront ainsi toujours moins favorables aux plus âgés et aux plus modestes qu'un système de Sécurité sociale financé par l'impôt.

Ensuite, les règles fiscales actuelles amplifient l'inégalité devant la couverture complémentaire, en limitant la déduction du revenu aux seules cotisations à des assurances complémentaires de groupe – ce qui exclut beaucoup de non salariés et les personnes âgées – et en ne bénéficiant qu'aux ménages imposables au titre de l'impôt sur le revenu ! Ce biais fiscal doit être corrigé par une réforme de l'accès à la complémentaire santé qui pourrait conduire à la définition d'un contrat complémentaire « de base », aisément comparable entre les différents assureurs.

## **FONDER UNE FISCALITÉ ÉCOLOGIQUE POUR RENDRE NOTRE DÉVELOPPEMENT DURABLE**

Il est grand temps que notre pays s'engage de façon résolue dans la fiscalité écologique. Si l'on ne change pas durablement le prix des dommages à l'environnement, nos engagements pour lutter contre le réchauffement climatique ou respecter l'environnement resteront lettre morte.

Depuis la révolution industrielle, notre modèle de croissance consomme des ressources rares et non renouvelables sans leur attribuer leur vraie valeur parce que cette valeur n'est pas intégrée dans les prix du marché. Jusqu'à présent l'usage de l'environnement était considéré comme un bien gratuit et le coût de la pollution était supporté en fait par l'ensemble de la société ou le plus souvent reporté sur les générations futures. Une condition nécessaire pour que notre modèle de développement devienne durable est que le prix des biens produits et échangés sur les marchés prenne en

compte le coût pour l'humanité de la préservation de l'environnement. La façon la plus simple de donner un prix à l'environnement est la taxation écologique. Le terme « taxe » est en partie impropre car les écotaxes n'ont aucun rapport avec la fiscalité traditionnelle.

### ***Donner un prix à l'environnement pour le protéger***

Le rôle traditionnel de l'impôt est de fournir une assiette durable pour générer des recettes pérennes en modifiant le moins possible l'équilibre économique. La taxe vise en général à éviter de modifier le système de prix, alors que c'est au contraire la fonction essentielle de la taxe écologique puisqu'elle n'agit que si elle modifie les prix. L'écotaxe vise en effet à redonner un prix à des ressources rares auxquelles le marché n'attribue aucun prix. Dans l'écotaxe, le système fiscal n'est que le support de la politique incitative. La recette n'est pas sa fonction première, même s'il faut prendre en compte le « double dividende » qui en résulte. Le premier dividende est l'impact sur les comportements à l'égard de

l'environnement – une taxe écologique totalement efficace serait d'ailleurs une taxe qui ferait disparaître son assiette et donc la recette qui lui est associée. Le second dividende tient à la possibilité de redéploiement de la fiscalité existante permise par les recettes d'une écotaxe, à travers la diminution d'autres impôts pesant sur le pouvoir d'achat ou l'emploi par exemple, ou la majoration des crédits affectés au développement durable.

Comme toute taxe, elle est supportée à la fois par le producteur et le consommateur, selon que l'offre ou la demande du bien sont plus ou moins sensibles au prix. Lorsque l'offre ou la demande sont très sensibles au prix, la réduction de la production est forte et l'écotaxe agit surtout en décourageant la production polluante, avec un deuxième dividende modeste. Elle peut même faire disparaître sa propre base fiscale. L'exemple type est la taxe irlandaise sur les sacs plastiques. Entrée en vigueur en 2002, elle s'élevait à quinze centimes d'euros par sac, payée par tous les distributeurs qui avaient l'obligation de la répercuter entièrement sur la facture du

consommateur. Un an après sa mise en place, la consommation de sacs de caisse avait baissé de 90 %. Il s'agit naturellement d'un bien facilement substituable.

Si l'offre et la demande sont peu sensibles au prix, notamment parce que le bien n'a pas de substitut immédiat, l'écotaxe produit au contraire un deuxième dividende (une recette). Elle incite à réduire le comportement mais ne le fait pas disparaître. Elle se rapproche alors d'une redevance.

L'objectif d'une taxe écologique est de modifier un prix. Ce n'est pas de « punir » les pollueurs, et encore moins de détériorer le pouvoir d'achat des ménages ou la compétitivité des entreprises. C'est pourquoi elle a vocation à être compensée : non pas en fonction de ce que chacun paiera en termes de taxe – car cela conduirait à un système absurde équivalent à rembourser à chacun le montant payé, mieux vaudrait alors ne pas prélever la taxe – mais en permettant une redistribution sur des critères sociaux pour les ménages et par le remplacement

d'autres impositions pesant sur l'emploi ou l'investissement pour les entreprises.

Cette restitution doit naturellement être totalement indépendante de la pollution taxée : il ne s'agit pas de « rembourser » la taxe mais de changer le prix concerné sans effet négatif sur la compétitivité ou le pouvoir d'achat. Si, par exemple, on taxe la pollution des entreprises en restituant le montant global de la taxe proportionnellement à l'emploi, on aura réalisé un double dividende car on aura moins de pollution et plus d'emploi sans compromettre la compétitivité.

### ***Une fiscalité écologique encore trop limitée en France***

La France est très en retard dans la mise en œuvre des écotaxes, notamment par rapport aux pays nordiques qui furent des précurseurs et ont été rejoints ces dernières années par le Royaume-Uni qui a introduit une fiscalité écologique significative. Dans tous les pays, les taxes sur

l'énergie représentent une part importante des écotaxes, mais la France se caractérise par une très faible part des taxes environnementales autres que celles sur l'énergie. Les taxes sur l'énergie représentent 1,5 % du PIB en France et les autres taxes 0,5 %. Au Royaume-Uni, elles représentent respectivement 2,5 % et 0,7 % du PIB ; au Danemark, 2 % et 1,5 % du PIB. La conclusion qui ressort des analyses comparatives montre que le poids des taxes environnementales pourrait être accru de un à deux points de PIB en France, sans remettre en cause la compétitivité de l'économie française.

La France se caractérise surtout par une taxation écologique inefficace car les montants des taxes ne reflètent nullement le coût de la remise en état de l'environnement. La taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) créée en 1999 par le gouvernement de Lionel Jospin par regroupement de différentes taxes préexistantes était relativement modeste. Son extension en 2000 aux consommations intermédiaires d'énergie, qui constituait l'embryon d'une véritable taxe carbone, a été

censurée par le Conseil constitutionnel. Malgré l'introduction plus récemment de nouvelles taxes écologiques (taxe kilométrique sur les poids lourds, bonus-malus sur les véhicules en fonction des émissions de CO<sub>2</sub>, taxe sur la pollution diffuse de l'eau), la taxation écologique reste dérisoire en France au regard des coûts environnementaux.

La Suède a au contraire mis en place progressivement, depuis le début des années 1990, une véritable fiscalité écologique avec des taxes qui reflètent réellement le coût marginal des dommages et de la dépollution.

C'est ainsi que le coût marginal des dommages à l'environnement des oxydes d'azote est évalué à 10 000 euros par tonne et les coûts de dépollution compris entre 200 à 9 000 euros par tonne. Or, la TGAP est seulement de 45 euros par tonne, alors qu'en Suède elle s'approche beaucoup plus des coûts environnementaux (4 400 euros par tonne). De même pour le dioxyde de soufre, la TGAP n'est que de 38 euros par tonne en France contre

3 300 euros en Suède, alors que les coûts de dépollution s'élèvent entre 1 200 et 8 000 euros.

Une conclusion évidente en résulte : la taxation écologique reste trop modeste dans notre pays pour être efficace.

### ***Donner un prix au CO<sub>2</sub> pour lutter efficacement contre le réchauffement climatique***<sup>5</sup>

On sait que, pour répondre au défi du réchauffement climatique qui nous impose de diviser par deux nos émissions de gaz à effet de serre à l'échelle mondiale et par quatre dans notre pays, il faudra tout combiner : la sobriété énergétique, les énergies renouvelables, le changement dans nos modes de transports et dans notre conception de l'urbanisation.

Mais à prix de l'énergie inchangé, voire en baisse comme c'est le cas depuis des siècles, ni la technologie, ni la volonté

5. Cette partie et les paragraphes qui suivent s'inspirent de la tribune d'Aurélie Filippetti et Pierre-Alain Muet, « Taxe carbone, une demi-mesure et une occasion ratée », *Le Monde*, 17 septembre 2009.

politique, ni même la conscience citoyenne ne suffiront à changer le cours des choses. La seule façon d'orienter durablement l'ensemble des acteurs vers la réduction continue de la consommation de combustibles fossiles est d'inverser le cours de l'histoire industrielle en augmentant de façon résolue et progressive le prix du carbone. Et pour une émission de CO<sub>2</sub> qui concerne tous les acteurs, la taxe est plus efficace que les quotas négociables.

Quel prix donner au carbone ? L'approche la plus adaptée à la lutte contre le réchauffement climatique consiste à évaluer le coût qu'il faut consentir pour réduire les émissions à un niveau donné et stabiliser la concentration de gaz à effet de serre dans l'atmosphère. Plus l'objectif de réduction des émissions est fort, plus la valeur de la tonne de carbone associée à cet effort doit être élevée. En retenant le scénario de limitation du réchauffement à 2°C et d'une division par quatre des émissions de notre pays, la plupart des modèles utilisés pour cette évaluation convergent vers une valeur moyenne de la tonne de carbone proche de cent euros en 2030.

Comment doit évoluer le prix au cours du temps ? Pour une ressource non renouvelable, la théorie économique, bien établie depuis les travaux de Hotelling dans les années 1930, indique que prélever une ressource naturelle aujourd'hui doit avoir la même utilité pour la société que la prélever demain. Cela revient à dire que, contrairement à une ressource renouvelable, le prix d'une ressource non renouvelable doit croître au cours du temps au rythme du taux d'actualisation (taux d'intérêt applicable aux investissements publics). On voit à quel point la politique du pétrole à bas prix, qui a marqué toute notre croissance depuis un siècle, a consisté, indépendamment de ses conséquences sur le réchauffement climatique, à négliger les générations futures. Attribuer un prix croissant régulièrement au pétrole est la seule façon d'éviter le pillage d'une ressource dont le prix explosera quand elle s'épuisera.

Pour atteindre 100 euros en 2030 avec un taux d'actualisation de 4 %, il faudrait commencer avec un prix de départ de 45 euros en 2010. Pour des raisons d'acceptabilité et de continuité avec les travaux de la commission Boiteux, la

commission sur la valeur tutélaire du carbone présidée par Alain Quinet a proposé de commencer à un niveau de 32 euros et d'augmenter ce prix de 5 % par an (en plus de l'inflation) pour atteindre 100 euros en 2030. C'est le consensus également dégagé par la conférence des experts présidée par Michel Rocard en juillet 2009.

### ***Une contribution « climat-énergie » avortée en 2001***

La taxation du carbone est une longue succession d'occasions ratées en France. Elle avait été proposée dès 1990, sous le gouvernement de Michel Rocard. Le rapport du groupe interministériel sur l'effet de serre recommandait l'introduction d'une taxe carbone comprise entre 40 et 83 euros la tonne pour atteindre un objectif de réduction des émissions de 20 % en 2005 ! Elle aurait pu voir le jour au 1<sup>er</sup> janvier 2001. Dans le programme national de lutte contre le changement climatique validé en janvier 2000 par le gouvernement de Lionel Jospin, figurait une « TGAP énergie » qui devait contribuer à l'objectif de réduction des gaz à effet de serre sur lequel

la France s'était engagée à Kyoto. D'après discussions interministérielles et un contexte conjoncturel peu favorable avaient conduit à un projet gouvernemental limité à la taxation des consommations intermédiaires d'énergie des entreprises industrielles et tertiaires. Les particuliers et le secteur des transports étaient exonérés, dans une conjoncture où un « mini choc pétrolier » et les barrages routiers avaient conduit à inventer la TIPP flottante pour limiter la hausse du prix des carburants. Votée dans le collectif budgétaire de décembre 2000, la TGAP énergie devait entrer en application au 1<sup>er</sup> janvier 2001, mais fut censurée par le Conseil constitutionnel en raison des inégalités devant l'impôt résultant notamment des limitations introduites pour les grandes sociétés émettrices de CO<sub>2</sub>.

### ***La taxe carbone de 2009 : comment faire échouer une idée juste !***

Avant d'être invalidée par le Conseil constitutionnel au motif d'inégalité devant l'impôt, puis abandonnée, la taxe

carbone discutée dans le budget pour 2010 était arrivée dans la précipitation, deux mois avant le sommet de Copenhague, par une annonce du Président de la République, prenant une nouvelle fois de court le Parlement et son gouvernement. En septembre 2009, le Président de la République s'était empressé d'annoncer une taxe carbone d'un montant de 17 euros la tonne, excluant l'électricité, et compensée par un versement forfaitaire indépendant du revenu des ménages. Pourtant, dans le même temps, la commission des finances de l'Assemblée examinait le rapport des députés Launay (PS) et Diefenbacher (UMP) qui tentait de dégager un consensus transpartisan sur un sujet écologique majeur qui engage le pays bien au-delà d'un mandat présidentiel.

La conséquence était prévisible : un rejet massif par l'opinion d'une taxe mal comprise qui n'était à la hauteur ni des enjeux écologiques ni des enjeux sociaux. Elle fut censurée par le Conseil constitutionnel au motif – justifié – d'une inégalité devant l'impôt. En excluant les gros pollueurs,

c'est 93 % des émissions industrielles de CO<sub>2</sub> qui échappaient en effet à la taxe.

La commission Rocard avait fixé à 32 euros le point de départ de la taxe. Le Medef plaidait pour sa part pour un alignement sur le prix du marché des quotas, proche alors de 17 euros, et pour l'exonération des grandes entreprises polluantes soumises à ce marché des émissions. C'est le choix que fit Nicolas Sarkozy, privilégiant l'affichage et la satisfaction des lobbies industriels plutôt que l'efficacité écologique.

Pour assurer la compatibilité de la taxe et des quotas, il est évidemment préférable de déterminer le prix « efficace » de la tonne, soit 32 euros, de le retenir comme tarif de la taxe, et d'appliquer ensuite une taxe différentielle pour les entreprises soumises aux quotas (égale à la différence entre 32 euros et le prix constaté sur le marché des quotas). Ce système suppose cependant que les quotas ne soient plus distribués gratuitement aux entreprises en activité, comme ils l'ont été jusqu'ici.

Des quotas gratuits conduisent à traiter de façon inégale les entreprises soumises aux quotas, qui bénéficient de la gratuité pour la part jugée « acceptable » de leurs émissions, et les entreprises ou les ménages soumis à la taxe qui paient dès la première tonne de CO<sub>2</sub>. Ainsi, tant que les quotas étaient gratuits, il n'y avait aucune raison d'exempter totalement les entreprises de la taxe comme l'a fort justement souligné le Conseil constitutionnel. Des quotas payants et une taxe différentielle comme celle que nous proposons conduiraient à un prix du carbone identique pour tous les acteurs économiques. C'est à la fois un gage d'efficacité économique et la meilleure façon de donner de la prévisibilité aux entreprises et aux citoyens. En outre, les entreprises bénéficient d'allègements de la taxe professionnelle (6 milliards d'euros), bien supérieurs au coût qu'aurait représenté la taxe carbone (2,5 milliards). De plus ils concernent très souvent de grandes entreprises industrielles qui auraient été exonérées de taxe carbone, car soumises aux quotas.

Enfin, l'exclusion de l'électricité est contradictoire avec la vision globale qui est la marque du développement durable. Nous devons diminuer notre empreinte écologique globale, en CO<sub>2</sub> certes, mais aussi dans toutes les énergies, pour des motifs écologiques (réduction des déchets produits) et sociaux (diminution de la facture énergétique). De plus, les pics de consommation sont assurés par des centrales thermiques.

### ***La taxe carbone version Sarkozy : injuste et inefficace...***

Le gouvernement avait prévu une compensation forfaitaire aux ménages. Cette compensation est injuste, car la justice fiscale consiste à tenir compte des capacités contributives de chacun. En effet, si un ménage aisé consomme plus en valeur absolue (son logement est souvent plus grand, sa voiture plus puissante), cette consommation représente une part beaucoup plus faible de ses revenus que pour un ménage modeste. Le poids de la taxe sera donc, pour un montant égal, beaucoup plus

difficile à supporter pour un ménage modeste. Ceci impose une redistribution tenant compte des revenus des ménages. C'est d'autant plus vrai que les ménages modestes sont souvent contraints d'habiter loin du centre-ville, donc d'utiliser leur véhicule. Ils ont également moins de possibilités financières leur permettant d'engager des travaux d'isolation, même si ceux-ci bénéficient de crédits d'impôt incitatifs.

Le gouvernement faisait valoir que la taxe était compensée en moyenne, mais il est bon, parfois, d'oublier les moyennes et d'examiner les situations particulières. Ainsi, en milieu rural, loin des transports en commun, un couple avec deux enfants aurait eu à régler un peu plus de 250 euros au titre de la taxe carbone et aurait perçu un remboursement forfaitaire de 142 euros. Il resterait donc à sa charge plus de 100 euros. Pour des personnes disposant de revenus élevés, ce n'est pas un problème, mais un ménage ne percevant que le SMIC et pour lequel chaque dépense compte se trouverait obligé de faire, en compensation, des économies sur des dépenses essentielles.

Cette injustice rendait en outre la taxe inefficace. Quand on a un revenu élevé, on peut réduire sa consommation en changeant de chaudière ou en faisant isoler son appartement. Mais quand on est au SMIC, que toutes les dépenses sont déjà déterminées et que l'on ne peut pas se permettre de s'écarter de son budget, on subit de plein fouet la hausse sans pouvoir modifier ses consommations.

### ***... démantelée, censurée puis abandonnée***

A peine adoptée par le Parlement, la première action du gouvernement fut de la démanteler. Pour répondre à la demande des entreprises de transports routiers engagés dans une négociation salariale, le ministre des Transports ne proposa rien de moins qu'un allègement de la taxe carbone. On ne pouvait trouver négation plus forte de la logique écologique. Au lieu d'une subvention directe à l'emploi en contrepartie d'une taxe écologique qui est la logique d'un double dividende incitant à économiser l'énergie et à utiliser plus de travail, le gouvernement inventa le salaire payé par la destruction de l'environnement : on replonge en plein XIX<sup>ème</sup> siècle !



La suite est connue. Refusant de s'engager dans une discussion avec les entreprises soumises aux quotas, le gouvernement abandonna la taxe carbone au lendemain des régionales au motif qu'il fallait attendre une taxe aux frontières avant. Comme si la concurrence internationale n'était pas déjà là quand le projet était annoncé en septembre 2009 ! En outre, l'argument n'est pas crédible à long terme pour une taxe qui augmente progressivement sur une très longue période. Car la compétitivité à long terme de nos entreprises peut être au contraire renforcée par une taxation progressive les conduisant à investir dans de nouvelles technologies. En devenant de moins en moins dépendantes des énergies fossiles, elles sont plus à même de résister à des hausses brutales de prix du pétrole qui ne manqueront pas de se reproduire de façon plus violente dans l'avenir. L'histoire montre à travers de nombreux exemples – le « Dutch Disease »<sup>6</sup> notamment – que la disponibilité de ressources naturelles à bas prix est rarement un facteur de compétitivité à long terme, car elle

6. C'est le phénomène qui explique qu'un pays qui devient riche en matières premières connaît souvent une désindustrialisation.

n'incite pas à l'innovation. Autant un choc brutal de prix peut avoir des effets négatifs sur la profitabilité et la compétitivité, autant une hausse régulière qui incite à l'innovation a des effets favorables sur la croissance.

La prévisibilité dans l'évolution du prix du carbone et donc la progression du montant de la taxe est cruciale. C'est elle qui indique qu'il est indispensable d'adapter son comportement et rentable de réaliser des investissements permettant d'économiser l'énergie ou d'utiliser des énergies propres. Aucune garantie n'avait été donnée sur l'évolution à venir de la taxe carbone gouvernementale. Il est pourtant tout à fait possible d'inscrire l'évolution pluriannuelle d'une taxe dans la loi de finances.

### ***Redonner son sens à une fiscalité écologique dans une réforme ambitieuse de la fiscalité***

Le chantier d'une vraie fiscalité écologique devra être repris par la gauche. Elle seule peut répondre à l'urgence

écologique et à l'urgence sociale en corrigeant simultanément les deux défauts de notre système fiscal, trop peu redistributif et trop peu écologique.

Une taxe carbone ambitieuse peut en effet s'inscrire dans la refonte de la fiscalité des revenus que nous préconisons dans le premier tome. Comme le remarque le rapport Rocard, « *N'aurions-nous pas beaucoup à gagner à repenser profondément nos prélèvements obligatoires plutôt que de traiter séparément une partie des problèmes posés par le climat ?* ». C'est ce que fit la Suède lorsqu'elle mit en place une taxe carbone (27 euros en 1991, 108 euros aujourd'hui). Dans le cadre de la création d'un impôt citoyen sur le revenu que nous avons décrit précédemment, aboutissant à réduire fortement l'imposition des plus modestes qui paient l'équivalent de plus d'un mois de salaire via la CSG, une contribution ambitieuse pourrait naturellement trouver sa place.

Dans cette réforme d'ensemble, une contribution climat-énergie efficace, commençant à 32 euros, englobant

l'électricité et augmentant progressivement peut être mise en place et compensée par une « prime pour l'environnement » plus élevée pour les ménages modestes et moyens, dont le budget est plus dépendant du prix de l'énergie.

Voilà quelle pourrait être la réforme fiscale d'un projet de la gauche réellement adapté au défi écologique et à une conjoncture qui restera marquée dans les années à venir par la faiblesse du pouvoir d'achat. Le bricolage gouvernemental en était loin. L'histoire avortée de la taxe carbone montre à quel point l'impératif écologique est incompatible avec la logique conservatrice.

### ***L'enjeu écologique et social des déchets ménagers***

Sur ce sujet trop souvent absent du débat fiscal, nous proposons deux orientations : tout d'abord, mieux partager les responsabilités entre entreprises et ménages ; ensuite, utiliser le levier fiscal pour inciter à la réduction des déchets ménagers.



Les déchets représentent un enjeu important aussi bien en matière financière que de pollution. La dépense liée aux déchets ménagers et assimilés a atteint 5,9 milliards d'euros en 2006, financée principalement par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) qui représente 4,6 milliards, le reste résultant du financement par les collectivités locales, de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) et de la responsabilité élargie des producteurs.

Si la gestion de ces déchets est une nécessité, force est de constater que ce sont les ménages, en tant que contribuables locaux, qui en supportent un coût important et croissant. Or cette charge est largement déconnectée des revenus des ménages. La TEOM est un impôt additionnel à la taxe foncière sur le bâti ; elle repose donc directement sur les valeurs locatives. L'alternative peu fréquente, la REOM, est une redevance dont le niveau est fonction du service rendu aux ménages. Le critère le plus fréquemment retenu est le nombre de personnes par foyer, censé représenter la part des déchets produits.

Les entreprises sont redevables de la redevance spéciale qui vise à financer l'élimination des déchets assimilés à des déchets ménagers mais produits par le commerce, l'artisanat, des activités tertiaires, le secteur public... Ces déchets représentent en effet 11 % du tonnage des déchets relevant de la collecte publique. Bien qu'obligatoire en cas de prélèvement de la TEOM, cette redevance sur les entreprises n'a été mise en place que sur 3 % du territoire, alors que la TEOM concerne 69 % des communes et 85 % de la population. Quant à la responsabilité élargie des producteurs, elle s'organise dans le cadre de filières gérées par un ou des organismes agréés par l'Etat, tels que Eco-Emballages. Les huit filières existantes ne prennent en charge que 34 % du coût théorique de gestion supporté par les collectivités pour les déchets relevant de leur périmètre.

Au sein de cette fiscalité, moins de 10 % du financement aurait un caractère incitatif, à travers notamment certaines des contributions des producteurs.

Le problème posé par la TEOM/REOM est donc double. D'abord, ce dispositif pose, comme la taxe d'habitation quoiqu'à un degré moindre, des problèmes de justice fiscale. Ensuite, il ne permet pas d'encourager réellement ni la réduction des déchets ni leur valorisation.

Il nous semble nécessaire de répondre à ce double enjeu, en faisant prendre en charge par les dispositifs de responsabilité élargie des producteurs (REP) 80 à 100 % du coût de gestion des déchets induits par les produits manufacturés, soit 60 à 75 % du coût total de gestion des déchets ménagers. Ce transfert du contribuable vers le couple producteur/consommateur permettrait de diviser la TEOM/REOM par plus de deux.

Il serait alors plus facile de mettre en place une seule redevance incitative. Les collectivités locales auraient le choix entre des critères permettant à ceux qui produisent peu de déchets et les trient correctement de diminuer le montant de leur redevance.

### ***Pour une mondialisation responsable : promouvoir le juste échange***

La taxation écologique doit aussi s'appliquer aux échanges mondiaux. Outre la nécessité de revenir sur l'aberration que constitue la détaxation du kérosène depuis la convention de Chicago en 1928, si nous voulons promouvoir une mondialisation responsable, il faut que les produits qui entrent dans l'Union européenne respectent les normes environnementales et sociales négociées au niveau international.

Pour cela, il faut des taxes sur les biens qui sont produits dans des conditions qui ne respectent pas les normes du Bureau international du travail ou les engagements environnementaux. Il ne s'agit pas de protectionnisme, mais d'incitation à une mondialisation responsable par une taxe sélective qui rétablit une concurrence respectueuse des droits sociaux et environnementaux. Et, s'agissant du changement climatique, il est clair qu'il faut arriver à une taxe carbone mondiale si l'on veut agir efficacement sur ce

réchauffement. Le jour où le prix du transport notamment aérien tiendra compte de ses conséquences sur le climat, on ne trouvera plus des fruits en hiver produits à l'autre bout du monde à un prix à peine plus élevé que ceux produits dans nos régions en saison. C'est la meilleure façon de favoriser une production locale ici et là-bas et c'est en fait favoriser un développement réel aux deux bouts de la chaîne. Car si l'on veut éviter les crises alimentaires, il faut aider les pays en voie de développement à privilégier une agriculture vivrière plutôt qu'une agriculture d'exportation qui les rend dépendants des marchés mondiaux. On peut même imaginer qu'une taxe sur le kérosène contribue au financement du développement au même titre que la taxe sur les billets d'avion.

## RÉTABLIR UNE FISCALITÉ FAVORABLE À L'ACTIVITÉ ET MIEUX RÉGULER LE SECTEUR FINANCIER

La transparence de l'organisation juridique et fiscale des entreprises est une nécessité. Un cadre réglementaire stable et prévisible est un facteur d'efficacité économique et un atout dans la compétition mondiale. La fiscalité des entreprises doit aussi favoriser des comportements responsables en matière d'emploi ou d'environnement.

### *Rendre à César...*

Contrairement à des idées reçues et inexactes, la gauche a mené à plusieurs reprises une politique cohérente de réforme de la fiscalité des entreprises pour encourager l'activité et renforcer le secteur productif. C'est notamment lors de la législature de 1997-2002 qu'a été supprimée la part de la taxe professionnelle pesant sur les salaires pour favoriser l'emploi ou qu'a été mis en place un taux réduit de 15 % sur les PME.

Lorsque la gauche a été amenée, pour des raisons exceptionnelles, à solliciter les entreprises sur le plan fiscal, elle l'a fait de manière temporaire et limitée dans le temps. Cela a été notamment le cas avec la contribution exceptionnelle sur l'impôt sur les sociétés, instituée en 1997 pour assurer la qualification de notre pays pour l'entrée dans l'euro, qui a été supprimée comme cela avait été prévu à l'origine en 1999. À l'inverse, la majorité actuelle a institué plusieurs contributions prétendument exceptionnelles qui ont été reconduites pendant de longues années : la contribution Juppé sur l'impôt sur les sociétés, créée en 1995, n'a été supprimée qu'en 2005.

La gauche a su de même prendre en compte l'exigence de simplification de la fiscalité des entreprises, avec la suppression de nombreuses taxes à la fin des années 1990, ou l'amélioration de leurs relations avec les administrations fiscales, par exemple avec la création de la Direction des grandes entreprises. C'est la gauche également qui a lancé la réforme aboutissant à la création des Centres des impôts des entreprises.

La majorité actuelle a, au contraire, en quelques années, créé des dizaines de taxes nouvelles avec la tendance à répondre à chaque problème par un nouvel impôt ou une nouvelle taxe, à l'image d'une taxe sur le poisson censée permettre le financement de la filière pêche ou des propositions récentes de taxe sur l'entreprise Google pour aider la filière culturelle. Ces nouvelles taxes sont non seulement lourdes financièrement pour les entreprises, mais surtout sur le plan des obligations déclaratives, à l'image de la taxe locale sur la publicité extérieure instituée en 2008 qui oblige chaque distributeur à mesurer la taille de ses enseignes publicitaires. Un sommet a été atteint avec la réforme de la taxe professionnelle engagée par l'annonce de la suppression de cet impôt et conclue par la création, en substitution, de dix taxes nouvelles.

### *Stabilité, sécurité, simplicité*

La principale demande que les entreprises adressent aux pouvoirs publics est la stabilité des règles, leur simplicité et une plus grande sécurité juridique. La simplicité doit

notamment permettre une gestion mieux partagée des obligations déclaratives des entreprises. En contrepartie de cet engagement d'un service de meilleure qualité rendu par l'administration fiscale, les entreprises, et notamment les plus grandes, doivent être exemplaires en termes de « citoyenneté fiscale ».

Ceci impliquera notamment que leur usage de régimes fiscaux complexes fasse l'objet d'un examen systématique, de même que la légitimité de leur présence dans les paradis fiscaux identifiés par la communauté internationale et la France. Pour simplifier cet examen, nous proposons que les entreprises soient tenues de présenter à l'administration fiscale, avant leur mise en œuvre, les opérations fiscales complexes qu'elles souhaitent mener. Les entreprises bénéficieraient dans ce cadre de la garantie de non remise en cause des validations des solutions fiscales retenues.

Cette obligation devrait concerner également l'ensemble des conseillers fiscaux, avocats et banquiers qui participent à l'élaboration de ces montages.

## ***Rendre plus lisible l'impôt sur les sociétés***

Simplifier, c'est aussi refuser la multiplication des régimes fiscaux dérogatoires et niches fiscales diverses qui rongent la fiscalité des entreprises. En matière d'impôt sur les sociétés comme d'impôt sur le revenu, on retrouve le choix particulier de notre pays, qui consiste à multiplier les régimes particuliers d'imposition, permettant des diminutions parfois conséquentes de l'imposition, tout en maintenant des taux apparents d'imposition élevés.

C'est ce qui explique le décalage frappant entre un taux théorique de l'impôt sur les sociétés de 34,4 % (y compris la contribution sociale sur les bénéfices) et le taux réel d'imposition, c'est-à-dire l'impôt sur les sociétés effectivement perçu rapporté à l'excédent net d'exploitation. Compte tenu du taux réduit de 15 % applicable aux PME, ce taux devrait croître avec la taille de l'entreprise. Ce n'est pas du tout ce que l'on observe. Comme le montre le tableau page 82, ce taux décroît de 30 % pour les

entreprises de moins de dix salariés à 19 % pour les entreprises de 500 à 2 000 salariés et chute même à 13 % pour les entreprises de plus de 2 000 salariés !

### **Taux d'imposition effectif selon la taille de l'entreprise**

Nombre de salariés	Aucun	1 à 9	10 à 19	20 à 49	50 à 500	500 à 2000	Plus de 2000
Taux d'imposition	28 %	30 %	29 %	23 %	20 %	19 %	13 %

Source : Conseil des prélèvements obligatoires, octobre 2009, p 159.

Ce choix a trois défauts majeurs. Il fausse la « vérité des taux » au détriment de notre pays dans les comparaisons internationales, trop souvent biaisées car menées sur la base des seuls taux « officiels ». Il conduit les entreprises à développer une activité d'« optimisation fiscale » qui n'est pas leur « cœur de métier ». Enfin, il défavorise les entreprises qui n'ont pas la capacité d'exploiter les dérogations fiscales.

Or toute la politique de la droite a consisté à poursuivre ce mitage de l'assiette de l'impôt sur les sociétés. L'effet en est une perte massive de recettes fiscales. La seule réforme de la taxation des plus-values de cession de titres de participation des entreprises, dite « niche Copé », était censée coûter aux finances publiques un milliard d'euros par an. Elle en aura coûté près de vingt sur les années 2007 et 2008, alors que la totalité du produit de l'impôt sur les sociétés représentait cinquante milliards en 2008.

Il est nécessaire d'inverser cette logique, afin de rendre notre fiscalité plus compétitive, en cessant d'afficher des taux élevés, tout en mitant les assiettes. A charge équivalente pour les entreprises, un effort de remise en cause des régimes particuliers s'impose, notamment en matière d'amortissement, ce qui permettrait d'afficher un taux d'impôt sur les sociétés plus en lien avec la réalité de l'imposition.

## Refuser la course au moins-disant fiscal

Si cet effort de simplification est salutaire, on ne peut en revanche accepter une course au moins-disant fiscal qui n'offre aucun espoir à notre pays et ne correspond d'ailleurs pas aux attentes des entreprises. En effet, les déterminants fiscaux des localisations d'entreprises sont largement relégués par les entrepreneurs derrière les réflexions portant sur l'accès aux marchés ou la qualité de la main-d'œuvre et des infrastructures. Il est donc absurde de se poser la question des différences de taxation entre notre pays et certains Etats à fiscalité très faible dépourvus d'infrastructures ou situés dans des zones géographiques éloignées.

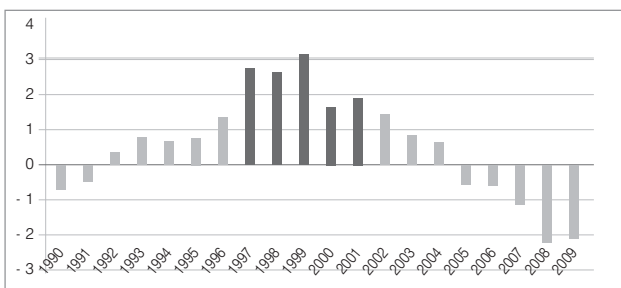
La droite semble avoir choisi de se lancer dans cette forme de concurrence, en matière notamment de fiscalité des holdings d'entreprises. Au point que l'Agence française des investissements internationaux qualifiait encore récemment sur son site internet la France de « véritable paradis fiscal pour la recherche et l'innovation »,

en raison notamment du crédit impôt recherche ! Elle mettait ainsi en valeur l'exonération des plus-values sur les cessions de titres de participation, un « régime très abouti de consolidation fiscale pour les groupes », l'exonération des dividendes des filiales, des « règles de sous-capitalisation très favorables » et un « régime très souple et sécurisant d'agrément fiscal pour les quartiers généraux » d'entreprises. Est-il acceptable de chercher à attirer des investissements sur notre sol en présentant la France comme un « paradis fiscal », quand on prétend par ailleurs favoriser l'harmonisation fiscale internationale ?

Le risque de cette politique est évident : en se privant de recettes fiscales, on en vient à ne plus être en capacité de financer les politiques qui permettent de développer l'attractivité de notre pays et la productivité de sa main-d'œuvre – infrastructures, éducation et formation, recherche... Cette voie est sans issue et dangereuse, car incompatible avec le modèle de développement de notre pays.

Puisque la droite ne cesse d'accuser la gauche de tous les maux que connaît notre pays depuis quelques années en matière de compétitivité, rappelons – encore une fois en renvoyant à la réalité des chiffres – que la seule période des 25 dernières années où notre compétitivité s'est continuellement améliorée et où la France a dégagé chaque année des excédents extérieurs compris entre 20 et 30 milliards d'euros sont les années 1997-2002. Depuis cette date, il n'a cessé de fondre pour se transformer en déficit abyssal ces dernières années.

Solde extérieur de la France (% PIB)



Source : INSEE.

## Avancer dans l'harmonisation fiscale européenne

Il faut reprendre le chantier abandonné depuis 2002 de mise en place d'une véritable fiscalité directe harmonisée européenne. La droite a clairement délaissé le projet de définition d'une assiette commune européenne pour l'impôt sur les sociétés, qui éviterait la multiplication des dispositifs plus ou moins opaques de concurrence fiscale. Une initiative commune forte de l'Allemagne et de la France sur le principe d'une assiette de l'impôt sur les sociétés commune à nos deux pays pourrait faire avancer cette harmonisation.

L'effort doit également porter sur la réforme et l'adoption de la directive sur l'imposition des produits d'épargne et de celle relative à l'assistance mutuelle, assurant l'échange automatique d'information entre les pays européens pour éviter que les revenus du capital échappent en tout ou partie à l'imposition des revenus.

Ce refus de la concurrence fiscale implique également un renforcement de la lutte contre la fraude et l'évasion

fiscale. Cette politique nécessite la mise en place dans notre pays d'un véritable service d'enquête judiciaire fiscal, et au niveau européen d'un Eurofisc efficace et dissuasif. Elle suppose un travail de mise à jour systématique des conventions fiscales internationales signées par notre pays, qui avaient pour but principal jusqu'ici la prévention des cas de double imposition, et non la lutte contre l'évasion fiscale. Elle impliquera un effort considérable au niveau national et européen sur la question des entités qui, telles les trusts, permettent aux entreprises ou aux particuliers de se soustraire à une juste imposition de leurs revenus et de leurs patrimoines.

### ***Une fiscalité plus incitative à l'investissement et l'emploi***

L'outil fiscal doit aussi orienter les comportements pour favoriser l'investissement, l'emploi et la progression des salaires.

Mais quand le seul objectif poursuivi est la diminution des prélèvements, la fiscalité n'est plus un outil mais une fin en soi : les mesures génèrent alors des forts effets

d'aubaine et perdent leur efficacité. C'est ce qui est arrivé à de nombreux dispositifs adoptés depuis 2002 : le crédit impôt recherche, l'exonération des plus-values de cession des parts sociales, les allègements généraux de cotisations sociales attribués sans contrepartie ....

Il est souhaitable, notamment dans la situation actuelle, de favoriser l'investissement et les fonds propres des entreprises, plutôt que la distribution de dividendes. C'est ce que permet notre proposition de moduler le taux de l'impôt sur les bénéfices des sociétés selon que les bénéfices sont réinvestis ou distribués.

Il est nécessaire de revoir le biais fiscal trop important en faveur du financement par la dette que constitue la possibilité de déduire, sans aucun plafond, les intérêts d'emprunt du bénéfice imposable. Cette réforme permettrait également d'éviter que des opérations de LBO<sup>7</sup>, c'est-à-dire permettant

7. « Leveraged Buy Out » : le gain pour les fonds qui mettent en œuvre ces opérations est lié d'une part à la très forte rentabilité des capitaux liée à l'effet de levier, mais également au gain fiscal apporté à la fois par la déductibilité des intérêts d'emprunt du bénéfice – qui n'a pas d'équivalent pour un financement en fonds propres – mais aussi par l'exonération des plus-values de cession de parts sociales votées, fin 2004 et entrée en vigueur à compter de 2007.

le rachat d'une entreprise en se finançant essentiellement par endettement, ne tirent leur rentabilité que d'une distorsion fiscale.

Enfin, cette réflexion sur la fiscalité des entreprises légitime, en plus des arguments de justice entre les contribuables, la remise en cause des allègements dans la taxation des revenus du capital et les plus-values que nous proposons. Il nous semble en effet totalement inutile, pour assurer le développement de l'activité et de l'emploi, de mettre en œuvre des allègements fiscaux au profit des détenteurs de capitaux, d'autant plus que ces allègements profitent autant aux contribuables nationaux qu'étrangers, alors que des interventions ciblées en direction des entreprises elles-mêmes ont une logique beaucoup mieux affirmée et sont plus efficaces.

Il est ainsi nécessaire de mieux cibler les avantages fiscaux sur la création d'emplois ou les secteurs les plus exposés à la concurrence internationale. Nous proposons d'élargir la part des bénéfices des PME-PMI bénéficiant du taux

réduit d'imposition des bénéfices que nous avons créé en 2001 et de recentrer le dispositif du crédit impôt recherche sur les entreprises petites et moyennes. Il serait ainsi possible de majorer le taux du crédit d'impôt pour celles-ci, tout en plafonnant la part des dépenses prise en compte pour les grandes entreprises, en l'accompagnant d'une incitation à augmenter annuellement leur effort pour éviter tout effet d'aubaine. A défaut, les grandes entreprises continueront à bénéficier de la part la plus importante du crédit d'impôt, alors qu'elles ne sont pas nécessairement les plus innovantes et les plus créatrices d'emplois.

Concernant le secteur industriel, il est indispensable de cibler la réforme de la taxe professionnelle initiée en 2010 par l'actuel gouvernement, en assurant à la fois un autofinancement de la réforme par les entreprises, pour éviter tout transfert sur les ménages, et un gain plus important pour les entreprises industrielles, à travers une appréciation plus juste de la valeur locative de leurs immobilisations foncières et des abattements plus importants de leurs cotisations foncières.

Enfin, concernant les allègements de cotisations sociales, il faut les rétablir dans leur fonction d'incitation, comme nous l'avons fait en matière de création d'emplois dans le cadre de la réduction du temps de travail. Ce qui importe aujourd'hui est de favoriser la progression des salaires. C'est pourquoi nous proposons de conditionner ces allègements à la signature d'accords salariaux et de moduler les exonérations de cotisations sociales selon la part des emplois précaires au sein de l'entreprise.

***Assurer la participation du secteur financier à la sortie de crise et mieux réguler son activité pour éviter les crises futures***

Il faut tirer les enseignements de la crise financière. Les dérives de la finance mondiale ont précipité le monde dans la récession et ont conduit à une forte dégradation des finances publiques. Or c'est l'intervention des Etats, et donc des contribuables, qui a permis d'éviter une catastrophe globale et des faillites en chaîne d'établissements financiers. On ne peut pas assister une nouvelle

fois, selon la formule consacrée, à une privatisation des profits retrouvés après la mutualisation des pertes qui a marqué la crise. Il est donc juste que les établissements financiers, qui doivent pour certains leur survie et pour la plupart leur santé retrouvée à des injections sans précédent de capitaux publics, participent au redressement des finances publiques.

Nous proposons d'instaurer une taxe supplémentaire de 10 % au titre de l'impôt sur les bénéfices des établissements financiers jusqu'au retour de nos comptes publics dans le cadre fixé par nos engagements communautaires. La taxation des banques étant mise en œuvre sous des formes diverses dans plusieurs pays, elle est peu susceptible de conduire à des délocalisations. D'autant que, pour ce secteur comme pour la plupart des autres, l'accès aux marchés et la présence d'un réseau bancaire sont des conditions essentielles de l'activité.

Une autre imposition doit viser plus spécifiquement les modes de rémunérations qui conduisent à des prises de

risques irresponsables. C'est pourquoi nous proposons la mise en place d'une nouvelle tranche de taxe sur les salaires perçue sur les rémunérations les plus importantes, en intégrant dans son assiette l'ensemble des modes de rémunérations, bonus salariaux ou sous forme de titres. Due par les établissements financiers eux-mêmes, cette taxe dissuaderait le versement de ces rémunérations démesurées. Cette taxe serait pérenne : son but étant de moraliser les modes de rémunérations du secteur, il n'y a aucune raison d'en faire un prélèvement exceptionnel, comme l'a fait le gouvernement pour la seule année 2010.

Pour limiter les dérives des rémunérations des équipes dirigeantes, il est nécessaire de mieux les encadrer dans l'esprit de la proposition de loi « Hauts revenus et solidarité »<sup>8</sup> :

- limiter à 25 le rapport entre la plus haute et la plus basse rémunération dans les entreprises qui ont une participation publique dans leur capital,

- dans les autres, l'assemblée générale des actionnaires fixera le rapport entre la plus haute et la plus basse rémunération de l'entreprise, sur proposition du Conseil d'administration, après avis du comité d'entreprise.

8. Pierre-Alain Muet : Rapport sur la proposition de Loi « Hauts revenus et solidarité », Assemblée nationale, n° 1595.



## QUEL PROJET POUR LA GAUCHE EN 2012 ?

Si les prévisions de réduction du déficit envoyées en janvier 2010 à Bruxelles par le gouvernement étaient suivies d'effet, c'est une cure d'austérité sans précédent qui serait menée d'ici 2012, avec des coupes considérables dans les dépenses publiques et une augmentation brutale du taux des prélèvements obligatoires (2 points de hausse soit 40 milliards d'euros). Alors que le gouvernement prétend combler les déficits en réduisant la dépense sans augmenter les impôts, le scénario le plus probable est que l'on ait, d'ici 2012, tout à la fois : l'austérité, la hausse des impôts et la persistance des déficits. Si la gauche revient au pouvoir elle devra donc, dans une situation encore plus calamiteuse qu'en 1997, s'appliquer une nouvelle fois à réduire les déficits et l'endettement sans renoncer à sa volonté de mener des politiques publiques ambitieuses. Parce que nous croyons à l'efficacité de l'intervention publique, nous voulons un Etat efficace. Cela suppose d'abandonner la politique absurde de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux

partant à la retraite et de lui substituer une véritable réflexion sur les missions de service public et la façon la plus efficace de les réaliser. De même, il ne sera pas possible de demander un effort aux Français sans introduire plus de justice dans notre système fiscal. C'est pourquoi la réforme fiscale devra être au cœur des prochaines campagnes, présidentielle et législatives.

Les débats fiscaux s'en tiennent trop souvent aux apparences de l'impôt, sans entrer dans la réalité de la pression fiscale et de sa répartition. Qu'il s'agisse de l'impôt sur le revenu, sur le patrimoine ou de l'impôt sur les sociétés, leur assiette est tellement mitée par la multiplicité des niches fiscales que les taux affichés n'ont plus aucun rapport avec la réalité de l'imposition.

En matière d'imposition du revenu des ménages, du patrimoine ou du profit des entreprises, cet ouvrage s'est efforcé de dépasser les apparences pour s'intéresser à la réalité et sortir d'un débat qui s'est trop souvent satisfait des symboles sans s'apercevoir qu'ils sonnent creux. Nos

concitoyens ont pris conscience de l'injustice de la politique fiscale poursuivie depuis 2002. Ils sont également conscients des efforts qu'il faudra conduire pour rétablir nos comptes publics. Il appartient à la gauche de porter en 2012 des réformes à la fois ambitieuses et courageuses.

Certaines de nos propositions sont désormais inscrites dans le corpus de la gauche (c'est notamment le cas de la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG). Cet ouvrage en détaille les fondements et les modalités. Nous avons également élargi cette réflexion sur la justice fiscale et l'efficacité à l'ensemble des prélèvements. Ces propositions doivent maintenant être soumises au débat. C'est pourquoi nous vous invitons à venir en discuter sur la page facebook dédiée à cet ouvrage : [www.facebook.com/fiscalitechoixdesociete](http://www.facebook.com/fiscalitechoixdesociete)

## RÉSUMÉ DES PRINCIPALES PROPOSITIONS

### 1 - Mettre en place un impôt citoyen sur le revenu fusionnant l'impôt sur le revenu et la CSG et rendant l'ensemble réellement progressif

Prélevé à la source, reposant sur un barème plus juste et plus lisible fondé sur le taux réel d'imposition et non sur les taux marginaux, ce nouvel impôt sur le revenu s'accompagnerait d'une refonte du RSA et de la PPE dans le cadre d'un véritable impôt négatif. Il permettrait d'alléger l'imposition des ménages jusqu'au salaire médian, en contrepartie d'un élargissement de l'assiette résultant de la remise à plat de l'ensemble des niches fiscales et d'une convergence de la taxation des revenus du capital et du travail.

Cette réforme d'envergure pourrait fournir l'occasion d'adapter l'impôt sur le revenu aux profondes évolutions sociologiques des dernières décennies. L'individualisation de l'impôt sur le revenu est plus en phase avec la réalité sociologique d'aujourd'hui. La réflexion devrait également s'engager sur l'opportunité d'un remplacement du quotient familial par des crédits d'impôt, assurant un effort constant en faveur des familles, réparti de façon plus juste.



## 2 - Supprimer le bouclier fiscal et élargir l'assiette de l'imposition des revenus pour assurer plus de justice dans l'imposition des différents revenus

- Réduire le nombre des niches fiscales par la mise en œuvre d'une « Révision générale des niches fiscales » remettant à plat l'ensemble des niches.

- Instaurer une imposition minimale sous la forme d'un plafonnement global des niches ou d'un barème minimum d'imposition déduit du barème principal, afin qu'aucun contribuable ne puisse s'exonérer de l'impôt par l'optimisation fiscale.

- Faire converger la taxation des revenus du capital et du travail en limitant les revenus pouvant bénéficier du prélèvement libératoire de 18 % sur les revenus du capital.

- Avancer dans l'harmonisation européenne de la fiscalité de l'épargne et dans l'assistance mutuelle pour éviter que les revenus du capital échappent en tout ou partie à l'imposition des revenus.

## 3 - Redonner son sens à une fiscalité écologique

Force est de constater que la France est très en retard dans la mise en œuvre des écotaxes, notamment par rapport aux pays nordiques qui furent des précurseurs ou au Royaume-Uni. Le

chantier d'une vraie fiscalité écologique devra être repris par la gauche. L'histoire montre à travers de nombreux exemples que la disponibilité de ressources naturelles à bas prix n'est pas un facteur de compétitivité à long terme. Une hausse régulière et annoncée de la fiscalité écologique, qui incite à l'innovation, aura des effets favorables sur la compétitivité à long terme, *a fortiori* si elle s'accompagne d'une redistribution par l'allègement d'autres impositions.

- Rendre efficaces les différentes composantes de la TGAP en augmentant progressivement leurs montants pour qu'ils soient égaux au coût effectif des pollutions.

- Moduler la TVA en fonction de l'impact environnemental des produits, notamment en instaurant une TVA verte à taux réduit sur ceux qui respectent le mieux l'environnement.

- Instaurer une contribution climat-énergie efficace englobant l'électricité, commençant à 32 euros la tonne et augmentant de façon régulière au cours du temps pour atteindre 100 euros en 2030. Pour les entreprises soumises aux quotas, une taxe différentielle assure que toutes les entreprises sont traitées de la même façon. En la mettant en place dans le cadre de la réforme de l'imposition du revenu précédemment mentionnée, elle sera plus que compensée pour les ménages modestes.

- A l'échelle européenne, revenir sur l'aberration que constitue

la détaxation du kérozène et instaurer des écluses écologiques et sociales aux frontières de l'Union pour promouvoir une mondialisation responsable.

## 4 - Réformer l'imposition locale pour mieux la proportionner au revenu

En raison notamment de la non actualisation des valeurs locatives, l'imposition locale est aujourd'hui profondément injuste et peut représenter, pour des ménages modestes, une fraction importante du revenu.

Pour introduire plus de justice dans la taxe d'habitation, deux orientations alternatives sont proposées :

- actualiser les valeurs locatives et instaurer un plafonnement fonction du revenu,

- supprimer la taxe d'habitation et lui substituer une imposition additionnelle à l'impôt global sur le revenu.

Parallèlement, un plafonnement de la taxe foncière locale en fonction du revenu pour les ménages propriétaires de leur logement serait mis en place dans le cadre du remplacement du bouclier fiscal par un dispositif protégeant réellement les contribuables modestes.

Ces réformes doivent nécessairement s'accompagner d'un renforcement de l'effort de péréquation entre les collectivités locales.

## 5 - Redonner confiance dans la protection sociale

La reconquête du plein-emploi doit être au cœur du projet de la gauche. Donner plus de liberté à chacun dans l'articulation de sa vie familiale et de sa vie professionnelle, permettre de se former tout au long de la vie pour s'adapter à des emplois devenus plus mobiles, apporter une véritable sécurité professionnelle tout en favorisant une meilleure articulation des différents temps de la vie sont des éléments majeurs de la société du plein-emploi à construire.

En matière de santé, c'est d'abord l'offre de soins qui conditionne l'évolution de la dépense. Parce que la multiplication des remboursements en matière de santé est en contradiction avec les principes de notre protection sociale et ne peut constituer un outil efficace de régulation de la dépense, nous proposons la mise en place d'un « bouclier santé » qui limite en fonction du revenu des assurés le maximum de la contribution financière restant à leur charge.

## 6 - Mieux imposer le patrimoine

Imposer la détention du patrimoine est légitime, car il constitue une capacité contributive particulière et l'impôt incite à sa rentabilisation quand il est ajusté au contexte économique. Il nous semble aujourd'hui possible de dépasser l'ISF en mettant

en place une taxation du capital qui prenne mieux en compte ses deux composantes : immobilière et mobilière.

- Tout d'abord une tranche et un taux spécifiques de taxe foncière, frappant les patrimoines immobiliers dont la valeur serait importante, à un taux fixé nationalement et alimentant le budget général. Cette imposition foncière nationale serait appliquée à l'ensemble du patrimoine immobilier déclaré par le contribuable.

- Ensuite un impôt sur le patrimoine, frappant les valeurs mobilières à l'exception des biens professionnels définis de manière stricte, à des taux progressifs, mais ajustés à la réalité des rendements minima constatés sur les produits mobiliers.

Pour empêcher la constitution d'une société de rentiers, il faut que, à l'exception de l'exonération des droits bénéficiant au conjoint survivant, les successions les plus importantes restent soumises à des droits selon un barème progressif. Si l'on peut souhaiter favoriser une transmission plus précoce du patrimoine entre générations, il faut éviter que le système des donations devienne un outil pour contourner les droits de succession.

## **7 - Rendre la fiscalité des entreprises plus lisible et plus favorable à l'emploi et à l'investissement**

Un effort de simplification administrative pourrait permettre une gestion mieux partagée des obligations déclaratives des entreprises. Contrepartie de cet engagement d'un service de meilleure qualité rendu par l'administration fiscale, les entreprises, et notamment les plus grandes, devraient être exemplaires en termes de « citoyenneté fiscale ».

Simplifier, cela consiste aussi à refuser la multiplication des régimes fiscaux dérogatoires, niches fiscales diverses qui rongent la fiscalité des entreprises.

Pour favoriser l'investissement, nous proposons de moduler le taux de l'impôt sur les bénéfices en faveur des bénéfices réinvestis ; et pour favoriser un emploi de qualité, de conditionner les exonérations de cotisations à la conclusion d'accords salariaux et à la lutte contre la précarité de l'emploi.

LES ESSAIS DE LA FONDATION JEAN-JAURES  
DIRECTEUR DE LA PUBLICATION : GILLES FINCHELSTEIN  
REDACTEUR EN CHEF : LAURENT COHEN

CONCEPTION MAQUETTE : A&CO - IOW  
REALISATION : REFLETSGRAPHICS

FONDATION JEAN-JAURES  
12 CITE MALESHERBES - 75009 PARIS  
TELEPHONE : 01 40 23 24 00  
TELECOPIE : 01 40 23 24 01  
COURRIEL : [fondation@jean-jaures.org](mailto:fondation@jean-jaures.org)  
SITE INTERNET : [www.jean-jaures.org](http://www.jean-jaures.org)

Pierre-Alain Muet  
avec la collaboration de Denis Gettliffe et Guillaume Robert

## Une fiscalité au service d'une croissance durable

Cœuvrer par la fiscalité pour une croissance durable nous impose de savoir adopter une vision de long terme : la société plus solidaire que nous voulons doit intégrer le souci des générations futures.

Pierre-Alain Muet propose pour cela de se doter d'outils fiscaux permettant d'aborder de concert les enjeux écologiques et sociaux : instaurer une vraie fiscalité écologique, rendre la fiscalité des entreprises lisible et favorable à l'emploi et à l'investissement, redonner confiance dans la protection sociale en garantissant le financement collectif des retraites et en mettant en place un « bouclier santé », mieux imposer le patrimoine.

La fiscalité doit pouvoir enfin être mise au service d'une croissance durable.

[www.jean-jaures.org](http://www.jean-jaures.org)

ISBN : 2-910461-90-4  
6 €

