

Analyses Économiques

ÉDITORIAL

La concurrence fiscale ne fait que croître avec l'arrivée des nouveaux pays membres dans l'Union européenne. Dans une telle configuration, la France est mal positionnée vu le poids des prélèvements sur les agents économiques les plus dynamiques et les plus mobiles au plan international.

Le rapport propose une réforme fiscale fondée sur quelques principes de base. Le système fiscal en sortirait sensiblement transformé : baisse des taux moyens et marginaux de l'IRPP et diminution drastique du nombre de tranches, réduction de l'IS à 18 %, augmentation de la CSG à 13 % et élargissement de son assiette, remplacement de l'ISF par un impôt sur les revenus de la fortune (IRF), suppression d'un certain nombre de niches fiscales... Mais le quotient familial et la prime pour l'emploi ne sont pas remis en cause, et sont même plutôt revalorisés.

Les auteurs se prononcent pour des changements d'ensemble et rapides. Un débat est lancé. Aux décideurs publics d'en tirer les conclusions qu'ils estiment fécondes.

Christian de Boissieu

n° 4/2005

OCTOBRE 2005

Croissance équitable et concurrence fiscale

Rapport de Christian Saint-Étienne et Jacques Le Cacheux

Le haut niveau de dépenses publiques en France impose le prélèvement de ressources fiscales importantes. Celles-ci sont effectuées au moyen de taux marginaux très élevés sur des assiettes très étroites en raison de l'accumulation de niches. Ceci confère au système fiscal français un manque d'efficacité et une relativement faible équité horizontale. Par ailleurs, la concurrence fiscale se développe en Europe, ce qui fait craindre aux auteurs des délocalisations massives des entreprises et des ménages les plus aisés. Afin d'éradiquer ce mouvement, ils proposent une réforme fiscale de grande envergure touchant la CSG, l'imposition des sociétés et des ménages. Une première simulation montre qu'un taux unique de taxation de 13 % laisserait le taux de prélèvements obligatoires inchangés. Le rapport propose ensuite une réforme différenciant l'imposition des entreprises et des ménages.

Ce rapport a été discuté en séance plénière du Conseil le 8 mars 2005, puis le 13 juillet 2005 en présence du Premier ministre. Cette Lettre publiée sous la responsabilité de la cellule permanente, reprend les principales conclusions tirées pas les auteurs.

Quelques caractéristiques du système fiscal français

Le système fiscal français est caractérisé par la coexistence de taux nominaux d'imposition élevés et d'assiettes étroites, notamment en raison de l'existence d'une multitude de niches fiscales. En comparaison avec les autres pays de la zone euro, le niveau des prélèvements obligatoires (44,8 % du PIB en 2003) y est plus élevé de 5,4 points. Cet écart est pour moitié attribuable à l'écart de cotisations sociales. Hormis celles-ci, l'écart s'explique par la taxe sur les salaires et par la taxe professionnelle. Les impôts sont concentrés sur les facteurs les plus dynamiques et les plus mobiles. En intégrant la prime pour l'emploi, la part de l'IRPP payée par les deux déciles supérieurs est passée de 78,8 % en 2000 à 90,8 % en 2003. Ces taux élevés sur des assiettes étroites conduisent à un rendement fiscal très limité.

Une concurrence fiscale en plein essor en Europe

Le rapport met en exergue une concurrence fiscale en plein essor au sein de l'Union européenne. L'harmonisation est rejetée explicitement par le Royaume-

Uni, par l'Espagne et l'Irlande. La plupart des dix nouveaux États membres essaie d'accélérer leur rattrapage économique en favorisant la localisation sur leur territoire des facteurs de production mobiles grâce à des taux d'imposition très attractifs. Le principal vecteur de cette concurrence fiscale est l'impôt sur les sociétés et dans une moindre mesure sur l'épargne. Les comparaisons internationales reposent sur le calcul des taux nominaux, des taux implicites et des taux effectifs. Les taux d'imposition implicites sont de nature rétrospective et mesurent l'impôt effectivement payé sur l'excédent net d'exploitation. Les taux effectifs sont prospectifs et sont calculés en considérant le taux de taxe qui serait appliqué à un même hypothétique investissement. Devereux et Griffith ont montré que les décisions de localisation d'activité dépendent des taux effectifs moyens tandis que les décisions d'investissements incrémentaux reposent sur les taux marginaux effectifs. Cependant, mesurer les disparités d'imposition des sociétés est un exercice difficile y compris pour les entreprises. Les auteurs considèrent donc que les taux nominaux influencent la compétitivité fiscale ressentie par la communauté d'affaires internationale.

La position de la France

La France est dans la moyenne européenne si l'on compare les taux d'imposition implicites ou effectifs. En revanche, les taux nominaux sont nettement supérieurs à ceux des autres pays de la zone euro. La compétitivité fiscale ressentie est très mauvaise sur l'imposition des salaires et dans une moindre mesure des sociétés. Le rapport insiste sur le risque de délocalisations massives que cela implique lors du remplacement de classes d'âge de travailleurs qualifiés. Par ailleurs, l'optimisation fiscale des entreprises conduit à séparer le choix de la localisation des bases d'imposition de celui des activités de production physiques. La localisation des bases fiscales dépend de la compétitivité fiscale tandis que la localisation des activités physiques de production est conditionnée par la compétitivité économique des territoires. Si les bases imposables les plus mobiles se délocalisent, tout le poids du financement des biens publics reposera sur les facteurs de production les moins mobiles. Cette situation risque, selon les auteurs, de mettre à mal le financement du système social français visant à assurer à la fois des services publics de qualité et un niveau élevé de redistribution.

Le rapport met également l'accent sur l'importance des très petites entreprises et des PME dans les créations d'emploi et de richesse. Ces entreprises sont le plus souvent à capital individuel ou familial. Les auteurs montrent que les dirigeants – propriétaires de telles entreprises en forte croissance ont intérêt à les vendre – le plus souvent à des investisseurs étrangers – plutôt qu'à les développer, en raison de l'ISF et de la fiscalité sur les dividendes. En effet, lorsque le seuil d'imposition à l'ISF est atteint, ce qui est le cas quand l'entreprise a atteint un certain niveau de développement, sa rentabilité après impôts devient insuffisante pour l'actionnaire.

Paramètres de la CSG et de l'IRPP des deux scénarios retenus		
	Scénario A	Scénario B
CSG	<ul style="list-style-type: none">• 13 % de CSG déductible sur tous les revenus• crédit de CSG <i>plafonné</i> à 600 euros pour une personne seule, 1 200 euros pour un couple ou parent isolé	<ul style="list-style-type: none">• 12 % de CSG déductible sur tous les revenus• crédit de CSG <i>plafonné</i> à 900 euros pour une personne seule, 1 800 euros pour un couple ou parent isolé
IRPP	<ul style="list-style-type: none">• 0 % jusqu'à 7 500 euros par part• 13 % entre 7 500 et 50 000 euros par part• 28 % au-delà de 50 000 euros par part	<ul style="list-style-type: none">• 0 % jusqu'à 10 000 euros par part• 12 % entre 10 000 et 50 000 euros par part• 27 % au-delà de 50 000 euros par part

L'exemple suédois

La Suède a comme la France un système social extrêmement solidaire, avec un taux de chômage de moitié et une croissance économique une fois et demi supérieure sur la période 2003-2005. Les entreprises suédoises font un effort de R&D près du double de celui de l'effort français. Le taux de prélèvements obligatoires est de 6 points de PIB supérieur à celui de la France, et la fiscalité sur les entreprises et sur les revenus du capital investi en actions est nettement inférieure en Suède qu'en France. Cette comparaison montre que l'on peut avoir un niveau élevé de redistribution à condition d'investir massivement dans l'économie de la connaissance et de l'innovation et de ne pas avoir une fiscalité qui décourage ses principaux acteurs : chercheurs, managers et capital-risqueurs.

Les grands principes d'une réforme fiscale

Pour les rapporteurs, la très forte concentration de la fiscalité sur des bases étroites et des facteurs de production les plus dynamiques conduit à des recettes faibles et permet une réforme ayant des effets spectaculaires. Les objectifs de celle-ci sont doubles : favoriser la croissance en réduisant la charge fiscale pesant sur les facteurs de production les plus dynamiques ; mettre la France en position de résister à la concurrence fiscale. Le nouveau système fiscal proposé doit respecter des contraintes d'équité horizontale et verticale. La première stipule que deux personnes identiques sont traitées de la

même façon. La seconde impose que des contribuables ayant des revenus les plus élevés contribuent proportionnellement plus que les autres. Le système doit également être simple à comprendre et à administrer. Ceci conduit les auteurs à recommander des assiettes larges et des taux moyens et marginaux les plus faibles possibles.

Pour bâtir leur nouveau système fiscal, les auteurs s'imposent une contrainte de recettes constantes la première année. Les impôts concernés sont ceux sur le revenu des personnes physiques (IRPP), l'impôt proportionnel sur les plus-values, la CSG, l'ISF, les droits de mutation à titre gratuit (DMTG) et l'impôt sur les bénéfices des sociétés (IS).

Simulations macrocomptables

Des simulations macrocomptables ont été menées dans un premier temps. Le point de départ est un taux d'imposition unique s'appliquant de manière identique à toutes les bases fiscales (*flat tax*). Le taux permettant de respecter la contrainte de recettes constantes est ressorti à 13 %. Ce modèle, qui a le mérite de l'efficacité et de la simplicité, n'est toutefois pas applicable car il ne répond pas à l'objectif d'équité verticale.

Un deuxième train de simulations a été conduit en conséquence, fondées sur les principes suivants. La plupart des niches fiscales actuelles sont supprimées hormis le quotient familial. L'IRPP est prélevé après prélèvement de la CSG qui serait totalement déductible du revenu imposable. L'abattement sur les re-

venus pour le calcul de l'IRPP avec le système de quotient familial doit doubler par rapport au niveau actuel d'environ 4 000 euros par part. Selon les simulations, un abattement de 7 500 ou 10 000 euros par part sera retenu. L'ISF serait remplacé par un impôt sur les revenus de la fortune (IRF) qui revient à rajouter une imposition supplémentaire de y % au-delà de 50 000 euros par part et qui doit rapporter autant de recettes brutes que l'ISF actuel. Enfin, aucun décile de revenu ne doit subir de perte de revenu supérieure à 5 %. Une variante imposera qu'aucun centile de revenu n'ait de perte de revenu mais qu'aucun décile ne gagne plus de 5 %. Dans cette variante, le taux de prélèvement obligatoire diminue.

Au total, l'IRPP serait à trois tranches d'imposition :

- 0 % jusqu'à 7 500 ou 10 000 euros par part ;
- x %, entre 7 500 ou 10 000 euros et 50 000 euros de revenus par part ;
- $x + y + x'$ % au-delà de 50 000 euros par part, y % étant le taux de l'impôt sur les revenus de la fortune et x' le taux appliqué dans la variante dans laquelle aucun décile ne doit jamais avoir un gain supérieur à 5 %.

Le taux de x % s'appliquant à la CSG, et pour que le nouveau SFF soit équitable, il serait créé un crédit d'impôt plafonné par foyer fiscal de 600 euros pour une personne seule et de 1 200 euros pour un couple ou parent isolé. La prime pour l'emploi (PPE) serait maintenue, telle qu'elle existait au 1^{er} janvier 2005. Le taux x est commun pour la deuxième tranche de l'IRPP,

l'IS, la CSG, l'impôt sur les plus-values et les droits de mutation à titre gratuit.

Les résultats de la simulation pour 2002 donnent un taux $x = 13\%$ pour un abattement de 7 500 euros par part à l'IRPP, $y = 5\%$ et $x' = 10\%$. Le taux marginal supérieur de l'IRPP, CSG déductible comprise, passerait à 38% (13% de CSG déductible et une imposition de 28% sur 87% du revenu). Les recettes fiscales des administrations publiques sont au même niveau que dans le système d'imposition actuel.

Impact de la réforme fiscale sur les entreprises

Les auteurs proposent ensuite une réforme fiscale qui différencie la taxation des entreprises de celle des ménages. L'enveloppe de baisse de la fiscalité des entreprises est fixée à 1% de PIB. Cela amène le nouveau taux d'IS à 18%. La taxe professionnelle serait à taux unique par tranche, soit 2% jusqu'à 1 million d'euros de valeur ajoutée et 2,75% au-delà. La taxe sur les salaires serait fixée à 4,25% jusqu'à 8 000 euros, 8,5% entre 8 000 et 40 000 euros, et rien au-delà.

Les auteurs estiment qu'un taux moyen d'IS de 12 à 13% – tels qu'appliqués aujourd'hui par l'Irlande et l'Estonie – va devenir la norme pour les petits pays de l'Union européenne. En maintenant un

écart de cinq à six points par rapport à ce taux cible, la France prend un risque limité. Les grands pays offrant des marchés importants et des effets d'agglomération significatifs peuvent maintenir des taux d'imposition supérieurs à des petits pays périphériques. Mais les phénomènes de délocalisation des bases d'imposition, indépendamment de la localisation des activités, ne permettent pas de maintenir des écarts très importants. Il semble aux auteurs que si le taux d'IS des petits pays converge vers 12-13% et le taux d'IS des grands pays vers 18-19%, les incitations à délocaliser les bases d'imposition des grands pays vers les petits devraient être limitées. Le complément d'Agnès Bénassy-Quéré, Nicolas Goyalraja et Alain Trannoy, intégré au rapport, montre que la concurrence fiscale s'opère sur le couple taux d'IS – *facteur public*. Une politique qui conduit, de façon efficace avec des procédures d'évaluation appropriées, à augmenter les biens publics, directement utiles à la productivité et à l'efficacité des entreprises (le *facteur public*), est de nature à augmenter l'attractivité d'un pays pour l'investissement du capital international. Les mêmes auteurs montrent que la concurrence fiscale conduit simultanément à augmenter l'efficacité du secteur public et à favoriser, au sein de la dépense publique, le *facteur public* au détriment des

biens publics qui ne sont consommés que par les ménages. Ils montrent également que l'augmentation d'un point de pourcentage du taux nominal d'IS abaisse de 3,5 points de pourcentage les investissements directs entrants des entreprises étrangères en France. L'action publique est soumise au choix suivant. Soit la dépense publique est efficace et la production de *facteur public* suffisante (en quantité et qualité) pour attirer les entreprises, et la concurrence fiscale n'interdit pas un écart de fiscalité, à condition que cet écart soit inférieur à celui de la productivité des activités productives délocalisables. Soit la dépense publique n'est pas efficace, et la concurrence fiscale va forcer les États à améliorer la qualité de la dépense publique.

Impact de la réforme fiscale sur les ménages

Des microsimulations conduites par l'INSEE ont permis de tester les effets redistributifs pour les ménages de deux variantes présentées dans le tableau. Dans le scénario A, le taux de prélèvement obligatoire est maintenu constant. Les prélèvements sur les ménages doivent donc être accrus d'un point de PIB pour compenser la baisse de l'impôt sur les sociétés. Dans le scénario B, aucun centile de revenu ne perd en moyenne à la réforme mais aucun décile ne gagne plus de 5%. La contrainte de recettes constantes n'est alors plus imposée.

Dans le scénario A, les recettes fiscales prélevées sur les ménages progressent de 16,3 milliards d'euros et compensent la baisse des recettes sur les entreprises d'un point de PIB. Dans le scénario B, les recettes fiscales sur les ménages diminuent de 12,4 milliards d'euros. Le coût total de cette réforme est alors de 2 points de PIB.

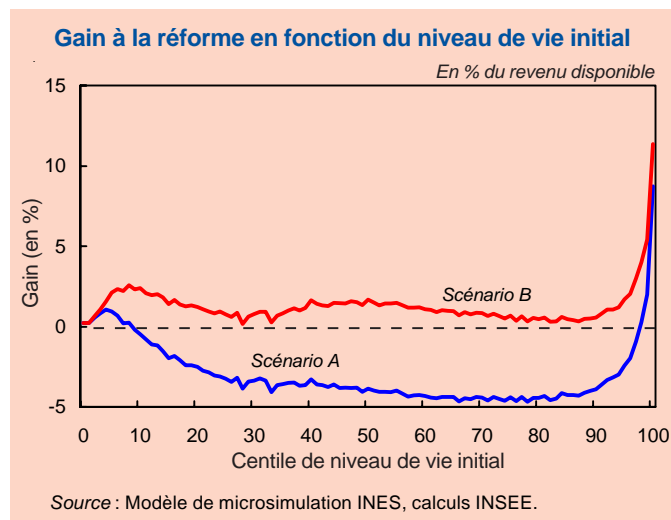
Le graphique représente les gains ou les pertes à la réforme selon le centile de niveau de vie initial.

Dans le scénario A, seuls les individus situés dans les deux déciles extrêmes de la distribution des niveaux de vie initiaux gagnent en moyenne à la réforme. Les ménages des déciles 2 à 9 subissent en moyenne des pertes qui, en valeur absolue, croissent globalement avec le niveau de vie pour atteindre leur maximum au 9^e décile.

Pour le premier décile de niveau de vie initial, la réforme est globalement positive : il y a davantage d'individus, notamment des personnes qui ont un emploi faiblement rémunéré, dont la CSG est réduite par rapport au système actuel grâce au crédit forfaitaire, que d'individus dont la CSG est augmentée (principalement des chômeurs et des retraités qui perdent le bénéfice des exonérations du système actuel). De plus, la réforme est neutre pour les ménages, non imposables, qui ne perçoivent aucun revenu soumis à la CSG.

La plupart des ménages des déciles 2 à 9 subissent des pertes aux réformes du fait de l'augmentation du taux de CSG. Enfin, les situations sont très hétérogènes au sein du dernier décile : 65% des ménages y perdent à la réforme, mais on observe en moyenne un gain de 0,9%. En effet, les ménages des trois derniers centiles retrouvent des gains aux réformes du fait de la baisse du taux d'imposition des dernières tranches et d'une taxation relativement allégée des revenus financiers : ces tout derniers centiles sont ceux qui bénéficient le plus de la réforme.

Dans le bas de la distribution des niveaux de vie, les ménages de plus de 60 ans et les personnes seules (deux catégories très corrélées) sont les principaux perdants aux réformes, alors que les familles avec enfants sont moins affectées que la moyenne. En revanche, à partir du 6^e décile, les familles avec enfants perdent davantage que la moyenne



Les Rapports du Conseil d'Analyse Économique

30. Plein emploi
31. Aménagement du territoire
32. Prix du pétrole
33. Inégalités économiques
34. Enchères et gestion publique
35. Démographie et économie
36. Enjeux économiques de l'UMTS
37. Gouvernance mondiale
38. La Banque centrale européenne
39. Kyoto et l'économie de l'effet de serre
40. Compétitivité
41. Propriété intellectuelle
42. Les normes comptables et le monde post-Enron
43. Crises de la dette : prévention et résolution
44. Protection de l'emploi et procédures de licenciement
45. Ségrégation urbaine et intégration sociale
46. Éducation et croissance
47. La société de l'information
48. Productivité et croissance
49. Productivité et emploi dans le tertiaire
50. Les crises financières
51. Réformes structurelles et coordination en Europe
52. Réformer le Pacte de stabilité et de croissance
53. Financer la R&D
54. Politiques environnementales et compétitivité
55. Désindustrialisation, délocalisations
56. Croissance équitable et concurrence fiscale (à paraître)
57. La famille, une affaire publique (à paraître)

Ces rapports sont disponibles à La Documentation française
29 quai Voltaire
75344 PARIS Cedex 07
Téléphone : 01 40 15 70 00
Télécopie : 01 40 15 72 30
et sur : www.cae.gouv.fr

La **documentation** Française



du fait du transfert de charge de l'impôt sur le revenu vers la CSG. Enfin, à niveau de vie fixé, les parents isolés sont beaucoup moins affectés par la réforme que les autres catégories de ménages, notamment dans le bas de la distribution, car le crédit forfaitaire de CSG représente une plus grande part de leurs revenus.

Dans le scénario B, le gain moyen est positif ou nul pour tous les centiles de niveau de vie initial. Toutefois, cela ne signifie pas qu'il n'y ait aucun perdant à la réforme : 30 % des ménages perdent à la réforme. Les déciles de niveau de vie qui bénéficient le plus de la réforme sont les deux premiers déciles, en lien avec le crédit forfaitaire de CSG, et surtout les derniers centiles, grâce à la baisse des taux d'imposition des dernières tranches. Les déciles médians bénéficient quant à eux de l'augmentation de la limite de la première tranche de l'impôt sur le revenu. La réforme est en revanche quasiment neutre pour les déciles 3, 4, 7, 8 et 9. Les déciles 2, 3 et 4 recouvrent cependant des situations très diversifiées : dans le décile 4, 8 % des ménages subissent une perte de plus de 5 % de leurs revenus tandis que les deux tiers y gagnent et dans les déciles 2 et 3 plus de 40 % des ménages sont perdants.

Dans le bas de la distribution (hors 1^{er} décile), les personnes seules et les ménages de plus de 60 ans sont perdants en moyenne, alors que les familles avec enfants bénéficient de gains aux réformes plus élevés que la moyenne. Dans le haut de la distribution, les familles avec enfants, et notamment les familles nombreuses, ont des gains plus faibles que la moyenne, et même des pertes pour les déciles 7 à 9. Comme dans le scénario A, les parents isolés bénéficient davantage de la réforme que les autres configurations familiales à niveau de vie fixé.

Commentaires

Jean-Philippe Cotis loue le courage qu'il a fallu aux auteurs pour proposer une réforme fiscale de grande envergure. Il rappelle que le rapport n'a pas voulu aborder l'aspect de la dépense publique. Les taux marginaux français sont à un niveau supérieur à ceux des autres pays européens. Ce niveau reflète un manque d'efficacité du système fiscal lié à l'accumulation de niches, ce qui affaiblit l'équité horizontale. Il existe une déconnection très marquée dans les pays de l'OCDE entre taux facial d'imposition et poids de l'IS en pourcentage du PIB. Une baisse des taux marginaux n'est donc pas incompatible avec le maintien de taux moyens élevés. En revanche, le discutant conteste la justification d'une telle réforme sur l'argument de concurrence fiscale. Il rappelle les bienfaits qui peuvent en découler et le manque d'éléments tangibles pouvant permettant d'évaluer ses effets négatifs. Invoquer la concurrence fiscale risque d'être perçu comme une utilisation exagérée des périls extérieurs conduisant à justifier des politiques peut-être contraires à l'équité. Il existe déjà en France trop de tentations de justifier des réformes domestiques utiles par des arguments relevant de la contrainte extérieure. À la longue, ces arguments d'autorité tendent à aliéner l'opinion publique et à amputer la discussion des réformes d'une partie de son contenu. Les coûts domestiques associés à un système complexe, peu lisible, et décourageant l'initiative mériteraient d'être valorisés en tant que tels et dans l'absolu et devraient suffire à justifier une telle réforme. Par ailleurs baisser les taux marginaux en maintenant des taux moyens élevés risque d'être d'une faible efficacité pour lutter contre les délocalisations. Enfin, le discutant regrette que la TVA ait été écartée du champ de la réforme. Les pays à forte

dépense publique ont tendance à accorder une large place à la TVA parmi les sources de recettes fiscales. Ses caractéristiques de neutralité contribuent grandement à limiter la progressivité des taux marginaux globaux dans les économies concernées. De ce point de vue, il n'est pas certain que le poids de la TVA ait atteint son niveau optimal en France.

Jacques Delpla souligne l'importance de ce rapport qui propose une réforme globale et radicale du système fiscal. Il ouvre un débat peu vivace en France mais très présent ailleurs en Europe à la suite des idées de *flat tax* appliquées par certains nouveaux états membres. Jacques Delpla critique la justification d'une réforme fiscale proche de la *flat tax* basée uniquement sur la concurrence fiscale. Cette dernière est selon lui à nuancer fortement, au regard de la taille de ces pays et du caractère peu mobile du travail surtout vers l'Europe de l'Est. En revanche, une réforme profonde peut à son sens être motivée par une idée d'efficacité et de productivité de la fiscalité. Jacques Delpla rappelle les distortions qu'introduisent la multitude de niches fiscales accumulées en France au cours du temps. Des bases étroites et des taux élevés conduisent à un système très inefficace. La suppression de ces niches et la simplification du système fiscal ne pourraient qu'être positives pour la richesse du pays. Il souligne que le rapport montre qu'une réforme radicale proche d'un système de *flat tax* pourrait être mise en place à recettes fiscales constantes et sans altérer la distribution des revenus par rapport à la situation actuelle. Les gagnants à la réforme proposée sont les deux extrémités de l'échelle des revenus. Le discutant conclue sur les vertus d'une réforme globale, les réformes à la marge étant à son sens inutiles ou ayant des effets globaux négatifs.