

FLASH ÉCONOMIE

RECHERCHE ÉCONOMIQUE

11 juin 2010 – N° 299

France : de la maîtrise des dépenses publiques à la hausse des prélèvements obligatoires ?

Suite aux recommandations de la Commission européenne, le gouvernement français a procédé à une mise à jour de ses prévisions de réduction des déficits publics et détaillé certaines mesures permettant d'y parvenir. Globalement, dans le cadre d'un scénario de croissance plutôt (très) favorable, l'effort devrait toujours porter sur la maîtrise des dépenses, avec un objectif de déficit public à 3% du PIB en 2013.

S'il nous semble que l'engagement pris en termes d'évolution des dépenses publiques peut être tenu (« +1% en volume » pendant trois ans), l'hypothèse d'une forte progression (concomitante) des recettes fiscales nous paraît en revanche très optimiste. Une hausse de la fiscalité pourrait donc s'avérer nécessaire pour satisfaire un objectif de résorption structurelle du déficit de l'ordre de cinq points de PIB en trois ans. Nous nous interrogeons sur les marges de manœuvre fiscales pour y parvenir ; la hausse de la pression fiscale pourrait porter :

- *sur la consommation et le travail ; mais il nous semble qu'il faut les épargner de toute hausse de la fiscalité ;*
- *sur le capital, dont la comparaison du taux de taxation implicite avec ceux sur la consommation et le travail révèle des marges de manœuvre.*

Une hausse de certains prélèvements sur les revenus ou la transmission du capital nous semble possible et pas nécessairement dommageable.

RECHERCHE ECONOMIQUE

Rédacteurs :

Patrick ARTUS

Jean-Christophe CAFFET

Un déficit de 3% du PIB en 2013

La nouvelle trajectoire de finances publiques remise à la Commission Européenne (CE) mardi 2 juin est en tout point semblable à celle remise en janvier dernier. La « bonne surprise » de 2009 (un déficit public finalement revu en baisse de 0,3 point à 7,6% du PIB) laisse juste entrevoir un solde budgétaire moins fortement négatif en 2010 (8% du PIB au lieu de 8,2% prévu initialement). Pour les trois années suivantes en revanche, les prévisions restent inchangées, avec un objectif à 3% du PIB en 2013.

Les moyens qui seront mis en œuvre pour atteindre cet objectif restent également les mêmes, à quelques détails ou précisions près, la seule véritable nouveauté – énoncée à l'issue de la seconde Conférence sur les déficits publics – étant la future réforme constitutionnelle visant à imposer la définition d'une trajectoire pluriannuelle de solde structurel à chaque début de législature¹. La plupart des autres mesures figuraient déjà dans la programmation remise à la CE en début d'année : réduction des niches fiscales², abaissement progressif de l'ONDAM³ sous les 3%, non remplacement d'un départ à la retraite sur deux, RGPP⁴, gouvernance... de même que l'objectif de gel des dépenses de l'Etat (hors intérêts et pensions des agents publics) en valeur sur trois ans figurait dans sa version « zéro-volume » dans le premier programme de convergence⁵ (**Tableau 1**).

Tableau 1

Principales mesures de consolidation budgétaire annoncées par le gouvernement français

Gel des dépenses de l'Etat (hors pensions des agents publics et intérêts de la dette) en valeur sur trois ans

via:

- Poursuite du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux
- Réduction des dépenses de fonctionnement courant de l'Etat de 10% en trois ans (avec une baisse de 5% dès 2011)
- Réduction des dépenses d'intervention de l'Etat de 10% en trois ans
- Réduction des niches fiscales de 10% (5 Mds EUR en deux ans)

Gel des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales (hors FCTVA) sur trois ans et renforcement de la péréquation sur les dotations de l'Etat

Abaissement de l'ONDAM de 3% en 2010 à 2,8% en 2012 et abaissement du seuil d'alerte de 0,75% à 0,5%

Réforme des retraites (l'impact se situant plutôt à moyen terme)

Réforme constitutionnelle (définition d'une trajectoire pluriannuelle de solde structurel à chaque législature)

Sources : Elysee, Natixis

Le retour du déficit sous le seuil des 3% du PIB, en trois ans, se ferait de manière essentiellement « structurelle » (pour quatre points de PIB), les hypothèses de croissance à partir de 2011 permettant une résorption de nature purement « cyclique » du déficit à hauteur d'un point de PIB (Tableau 2). Ce dernier point nous semble naturellement très optimiste dans la mesure où on voit mal, dans un contexte de faiblesse chronique de la demande (poursuite du désendettement, freinage des salaires...) et de consolidation budgétaire de plus d'un point de PIB par an, comment la croissance pourrait être supérieure à son potentiel (pré-crise) sur la période (estimé entre 1,8 et 2% sur le dernier cycle).

¹ Une mesure qui semblerait poser problème en termes de constitutionnalité et devrait être repoussée à la prochaine législature.

² Sans doute un peu plus forte qu'initialement prévu, le Premier Ministre ayant évoqué une baisse de l'ordre de 10% de l'ensemble des niches recensées (soit environ 7,5 Mds EUR, contre 5 Mds précédemment évoqué).

³ Objectif national de dépenses d'assurance maladie (i.e. progression autorisée des dépenses de santé).

⁴ Révision générale des politiques publiques (i.e. amélioration de l'efficacité des administrations).

⁵ La charge d'intérêts et les pensions des agents publics pèsent pour près du quart des dépenses de l'Etat (90 Mds EUR). L'augmentation du volume de dette et la légère remontée des taux d'intérêt que nous prévoyons dans notre scénario central, couplée à la revalorisation prévisionnelle des pensions des agents publics au cours des trois prochains exercices, auraient généré un surcroît de dépenses de l'ordre de 20 Mds EUR, soit une augmentation des dépenses de l'Etat légèrement positive en valeur (+1,5% par an en moyenne), nulle en volume (-0,1% par an en moyenne).

Tableau 2
Prévisions du gouvernement français

	2009	2010	2011	2012	2013
Croissance du PIB (volume,%)	-2.5	1.4	2.5	2.5	2.5
Solde cyclique (% PIB)	-2.1	-2.4	-2.0	-1.7	-1.4
Solde structurel (% PIB)	-5.5	-5.6	-4.0	-2.9	-1.6
Solde public (% PIB)	-7.6	-8.0	-6.0	-4.6	-3.0

Sources : programme de stabilité de janvier 2010 (ajusté des chiffres publiés), Natixis

D'un montant proche de 155 Mds EUR en 2010, le déficit public approcherait les 65 Mds EUR en 2013 – soit une résorption de 90 Mds EUR en trois ans – sous l'effet d'un effort très prononcé en termes de dépenses (+77 Mds EUR pour l'ensemble des administrations publiques⁶ sur la période) et d'une reprise très vive des recettes (+167 Mds EUR en trois ans)⁷ (tableau 3).

Tableau 3
Recettes, dépenses et solde publics (Mds EUR)

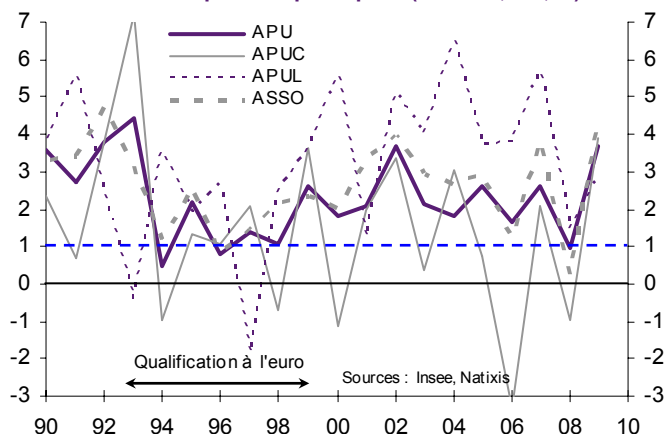
	Recettes	Dépenses	Solde
2009	923.4	1067.7	-145.0
2010	944.5	1100.3	-156.4
2011	998.5	1119.9	-122.0
2012	1051.6	1148.4	-97.5
2013	1111.7	1177.4	-66.3
Δ 2010/2013	167.2	77.1	90.1

Sources : programme de stabilité (ajusté des chiffres publiés), Natixis

Dépenses : respect du 1% volume

L'effort de maîtrise des dépenses porterait sur l'ensemble des APU. La progression des dépenses de l'Etat, on l'a vu, serait nulle en volume (+20 Mds environ en euros courants), sous réserve de gel en valeur de l'ensemble des dépenses hors pensions des agents publics et service de la dette. Les 57 Mds EUR restant seraient donc répartis entre APUL et ASSO, soit une progression annuelle moyenne de 1,3% en volume de leurs dépenses cumulées : rien de vraiment neuf de ce côté-ci non plus dans la mesure où la précédente programmation prévoyait une hausse du même ordre pour les APUL et les ASSO (respectivement +0,9% et +1,6% en volume soit, compte tenu de leurs poids respectifs, une progression de leurs dépenses cumulées de 1,3% en volume également). **L'objectif poursuivi reste donc in fine le « 1% volume » (voire légèrement moins) pour l'ensemble des administrations publiques, une performance toutefois rarement observée par le passé** (pendant la qualification à l'euro, graphique 1).

Graphique 1
France: dépenses publiques (volume, GA, %)



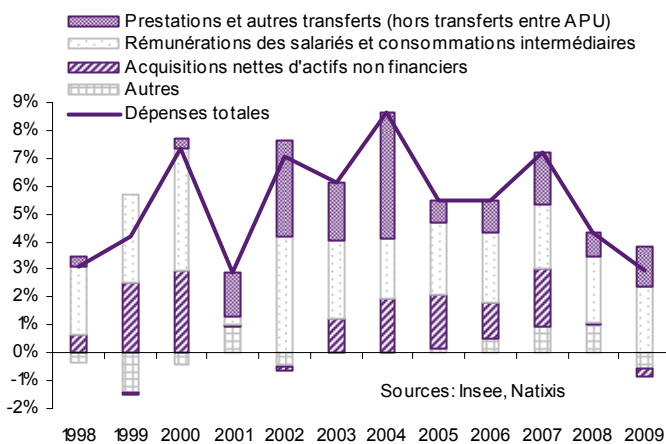
⁶ Par la suite, l'acronyme APU désignera l'ensemble des administrations publiques, APUC les administrations publiques centrales (i.e. Etat et organismes divers d'administrations centrales, ODAC), APUL les administrations publiques locales et ASSO les administrations de sécurité sociale.

⁷ Les calculs ont été effectués avec les hypothèses du programme de convergence.

Nous pensons néanmoins que cet objectif peut être atteint, avec un **risque d'impact non négligeable sur l'activité – sur la consommation, plus de la moitié des dépenses publiques alimentant le revenu disponible des ménages** (rémunérations, prestations et transferts sociaux). Quelques incertitudes pèsent toutefois sur sa réalisation, notamment l'évolution des dépenses des collectivités locales – particulièrement dynamiques depuis dix ans⁸ (**graphique 2**) – et, dans une moindre mesure, l'évolution de la masse salariale des administrations centrales (Etat et ODAC, **graphique 3**) dont le gel en valeur pourrait s'avérer délicat à mettre en œuvre.

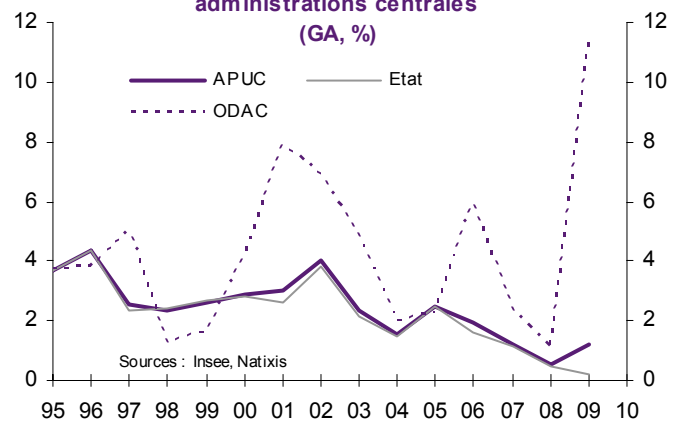
Graphique 2

Contributions aux dépenses des APUL (GA, %)



Graphique 3

France : rémunérations des salariés des administrations centrales (GA, %)

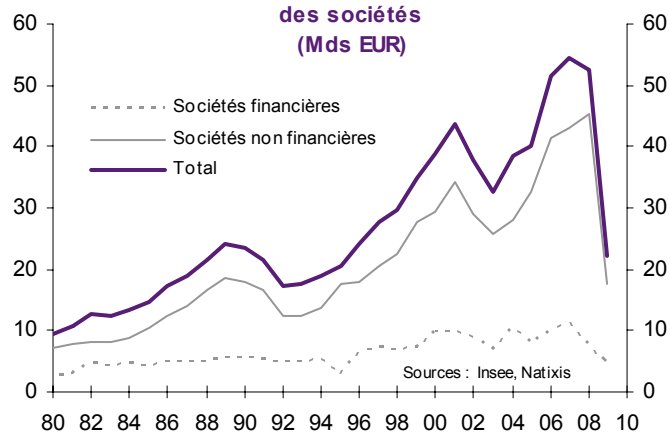


Recettes : retour du taux de prélèvements obligatoires à sa valeur pré-crise

Nous nourrissons davantage de **doutes sur l'augmentation « spontanée » des recettes fiscales** prévue ces trois prochaines années. Le retour du taux de prélèvements obligatoires à sa valeur pré-crise en 2013 (43%) repose en effet, pour l'essentiel⁹, sur l'hypothèse (double) d'une croissance supérieure à son potentiel pendant trois ans et d'une évolution assez favorable des assiettes fiscales (élasticité supérieure à l'unité). Nous sommes pour notre part nettement plus pessimistes en terme de revenu et de niveau d'activité¹⁰, tandis que l'hypothèse d'une correction spontanée (de la « sur-réaction » à la baisse) des recettes fiscales observée en 2009 nous paraît relativement forte. En matière d'impôt sur les sociétés par exemple (50 Mds en 2008, 21 mds en 2009), il avait fallu quatre ans lors de la récession du début des années 90 pour que son produit retrouve son niveau pré-crise (**graphique 4**).

Graphique 4

France : impôts sur le revenu et le patrimoine des sociétés (Mds EUR)



⁸ Voir Flash 2007-335 : « France : Où en sont les finances publiques ? ».

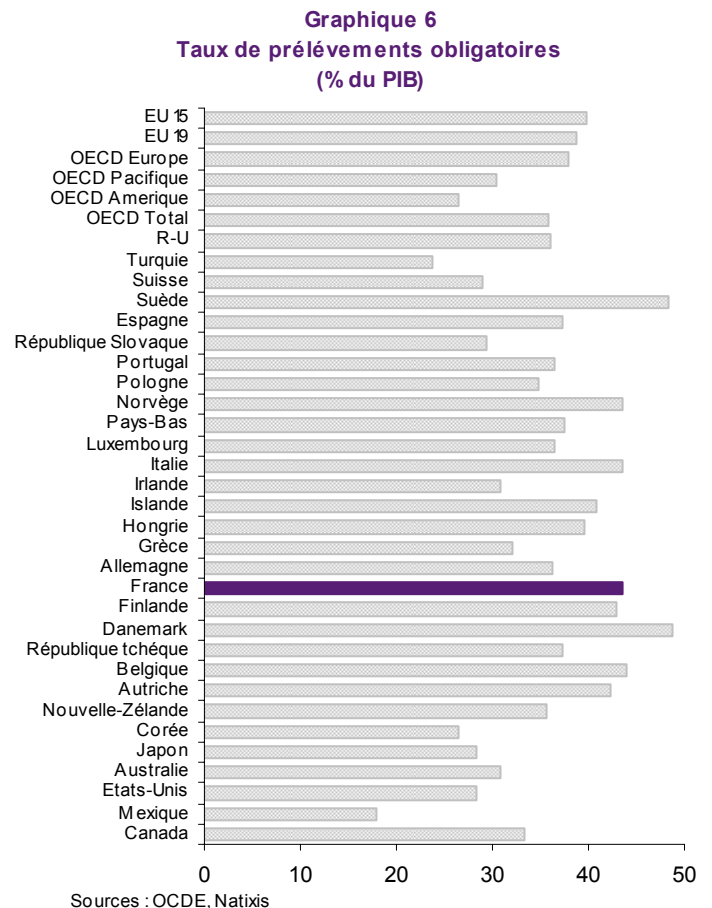
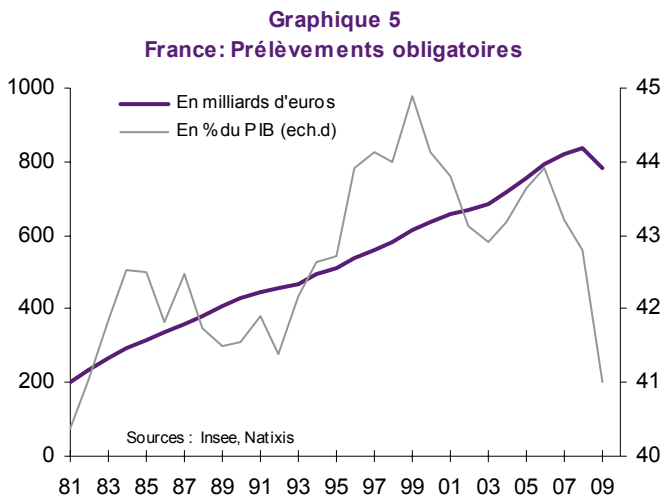
⁹ Avec une réduction de 7,5 Mds EUR des niches fiscales sur trois ans.

¹⁰ Voir Flash 2010-086 : « France : scénario 2010/2011 ».

Une hausse des recettes fiscales de deux points de PIB sans hausse – ou réforme – de la fiscalité nous semble donc être une prévision très optimiste, et ce d'autant qu'elle se produirait concomitamment à une baisse de trois points de PIB des dépenses publiques. A ce stade, **il nous paraît donc qu'il sera nécessaire d'accroître la pression fiscale d'ici 2013.**

Quelles marges de manœuvre fiscales ?

Les marges de manœuvre peuvent paraître très limitées : malgré la forte baisse du taux de prélèvements obligatoires (PO) en 2009 (**graphique 5**), la France figure toujours en tête des pays les plus « taxés » (**graphique 6**) (voir l'annexe pour le détail du produit des principaux impôts).



L'existence ou non de marges de manœuvre fiscales ne dépend néanmoins pas uniquement des niveaux de PO relatifs entre économies. A quelques problèmes de définition (de périmètre) et de mesures près, ceux-ci renseignent principalement sur les choix de société faits par les agents d'un pays (niveau de protection sociale notamment¹¹). Surtout, ils ne montrent pas **l'architecture des prélèvements obligatoires, élément au moins aussi important que le niveau de PO pour appréhender l'attractivité et la compétitivité d'une économie.**

Taxation de la consommation ?

Les niveaux de taxation par type d'activité (consommation, travail, capital) fournis par Eurostat pourraient suggérer de taxer la consommation. Travail et capital semblent en effet nettement plus imposés en France que dans les autres pays de l'UE27 (de plus de sept points dans le premier cas, de près de onze points dans le second, **tableau 4**), tandis que la consommation paraît relativement sous-taxée.

¹¹ Voir sur ce sujet le rapport de la Cour des Comptes : « Sens et limites de la comparaison des taux de prélèvements obligatoires entre pays développés », Conseil des Prélèvements Obligatoires (mars 2008).

Tableau 4
Taux d'imposition implicites

	Recettes fiscales (% PIB)			taux d'imposition implicites sur...								
	2000	2006	2007	le travail			la consommation			le capital		
				2000	2006	2007	2000	2006	2007	2000	2006	2007
UE27	40.6	39.7	39.8	35.9	34.4	34.4	20.9	22	22.2	25.5	25.7	28.7
ZE16	41.2	40.3	40.4	34.6	34.2	34.3	20.5	21.4	21.5	27.3	26.9	29.8
BE	45.2	44.5	44	43.9	42.7	42.3	21.8	22.3	22	29.3	32	31.1
BG	32.5	33.2	34.2	38.7	30.6	29.9	19.7	25.5	25.4	:	:	:
CZ	33.8	36.7	36.9	40.7	41.1	41.4	19.4	21.1	21.4	20.9	25.9	25.6
DK	49.4	49.6	48.7	41	37.1	37	33.4	34	33.7	36	44.8	44.9
DE	41.9	39.2	39.5	40.7	39	39	18.9	18.3	19.8	28.9	23.9	24.4
EE	31.3	31.3	33.1	37.8	33.9	33.8	19.8	23.4	24.4	6	8.3	10.3
IE	31.6	32.1	31.2	28.5	25.4	25.7	25.9	26.5	25.6	:	21.1	18.5
EL	34.6	31.3	32.1	34.5	35.1	35.5	16.5	15.2	15.4	19.9	15.9	:
ES	33.9	36.5	37.1	28.7	30.8	31.6	15.7	16.4	15.9	29.7	40.9	42.4
FR	44.1	43.9	43.3	42.1	41.9	41.3	20.9	19.9	19.5	38.1	40.8	40.7
IT	41.8	42.1	43.3	43.7	42.5	44	17.9	17.4	17.1	29.6	34.2	36.2
CY	30	36.5	41.6	21.5	24.1	24	12.7	20.4	21.4	23.8	30.6	50.5
LV	29.5	30.4	30.5	36.7	33.1	31	18.7	20.1	19.6	11.2	11	14.6
LT	30.1	29.4	29.9	41.2	33.6	32.3	18	16.7	17.9	7.2	11.6	12.1
LU	39.1	35.8	36.7	29.9	30.7	31.2	23.1	26.3	26.9	:	:	:
HU	38.5	37.2	39.8	41.4	38.8	41.2	27.5	25.8	27.1	15.9	16.3	:
MT	28.2	33.7	34.7	20.6	21.3	20.1	15.9	19.9	20.3	:	:	:
NL	39.9	39.1	38.9	34.5	34.6	34.3	23.7	26.5	26.8	20.8	17.2	16.4
AT	43.2	41.7	42.1	40.1	40.8	41	22.1	21.2	21.6	27.3	24.4	26.1
PL	32.6	33.8	34.8	33.6	34.2	35	17.8	20.2	21.4	20.5	22.8	:
PT	34.3	35.9	36.8	27	28.6	30	19.2	21	20.3	32.7	30.8	34
RO	30.4	28.6	29.4	32.2	30.4	30.1	16.8	17.7	18.1	:	:	:
SI	37.5	38.4	38.2	37.7	37.4	36.9	23.5	23.8	24.1	15.7	22	23.1
SK	34.1	29.4	29.4	36.3	30.5	30.9	21.7	20.2	20.6	22.9	18.2	17.5
FI	47.2	43.5	43	44.1	41.6	41.4	28.6	27.2	26.5	36	24	26.7
SE	51.8	49	48.3	47.2	44.5	43.1	26.3	27.4	27.8	43.4	29.1	35.9
UK	36.7	36.9	36.3	25.3	25.8	26.1	19.4	18.6	18.4	44.7	44.4	42.7
NO	42.6	44	43.6	:	37.9	37.8	:	29.9	30.3	:	43.2	41.8

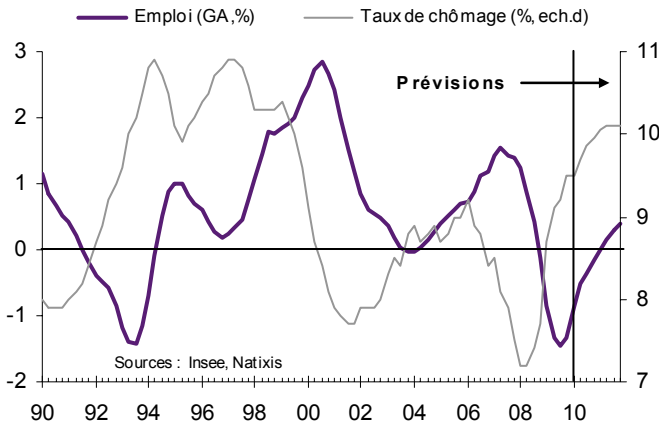
Sources : Eurostat, Natixis

En apparence, taxer la consommation présente plusieurs avantages :

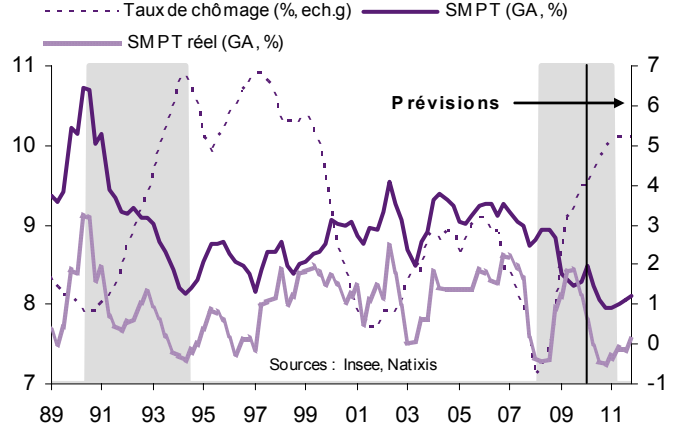
- l'assiette n'est pas délocalisable ;
- la taxation ne porte pas uniquement sur la production domestique mais également sur les produits importés ;
- Le rendement de la taxe est élevé, entre 6 et 7 Mds EUR par point de TVA ;

Nous pensons toutefois qu'**alourdir la taxation sur la consommation serait une erreur dans le contexte actuel**, avec la poursuite des destructions d'emplois et la hausse du chômage (**graphique 7**), le ralentissement des salaires (**graphique 8**), la fin du soutien du revenu disponible par le budget (**graphiques 9 et 10**) et la baisse programmée des dépenses publiques (cf. plus haut), la stabilisation du taux d'endettement (**graphiques 11 et 12**). En termes purement redistributifs, une hausse de la taxation de la consommation ne nous paraît pas non plus indispensable. On sait en outre que la différence essentielle entre les pays de la zone euro (comme la France) et les Etats-Unis est le pessimisme du consommateur européen dont le taux d'épargne remonte quasi-continuellement depuis le début de la crise.

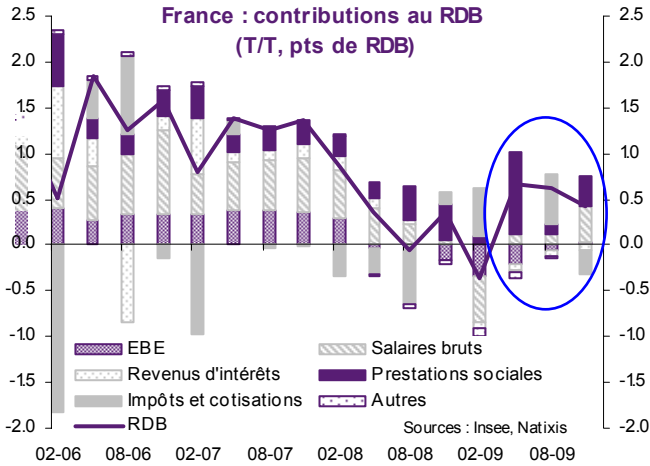
Graphique 7
France : emploi et chômage



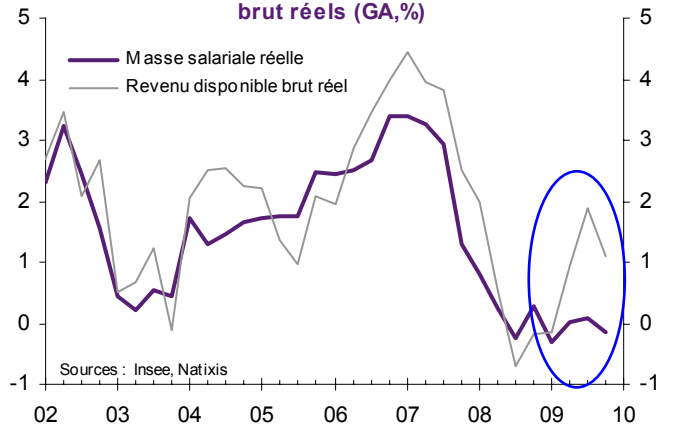
Graphique 8
France : taux de chômage et salaires par tête



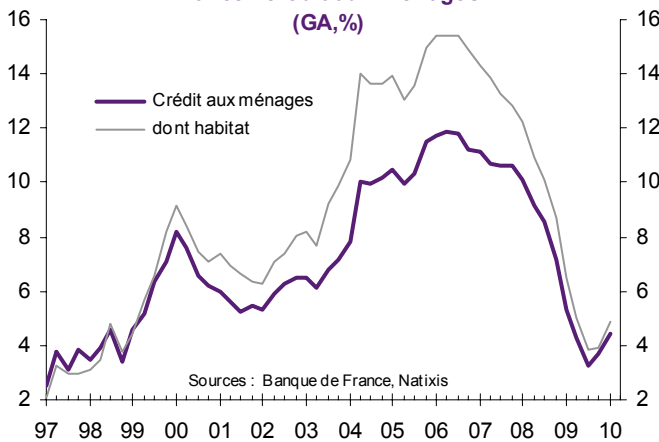
Graphique 9
France : contributions au RDB
(T/T, pts de RDB)



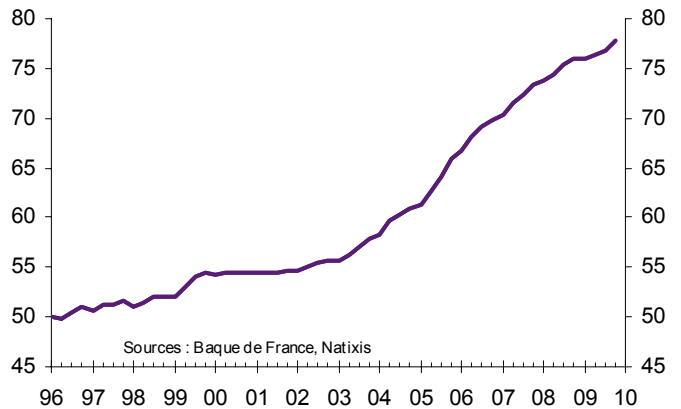
Graphique 10
France : masse salariale et revenu disponible
brut réels (GA, %)



Graphique 11
France : crédit aux ménages
(GA, %)

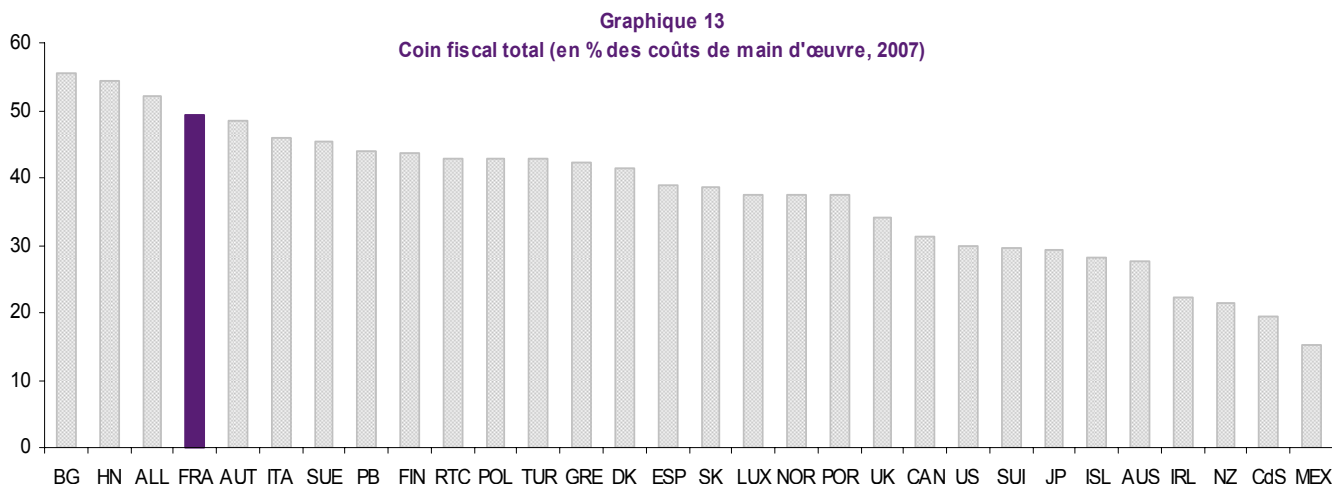


Graphique 12
France : dette des ménages (% RDB)



Taxation du travail ?

Dans ce contexte, taxer davantage le travail ne semble pas non plus une solution : le coin fiscal sur les salaires et le coût du travail restent parmi les plus élevés en France (tableau 5, graphiques 13 à 15).



Sources : OCDE, Natixis

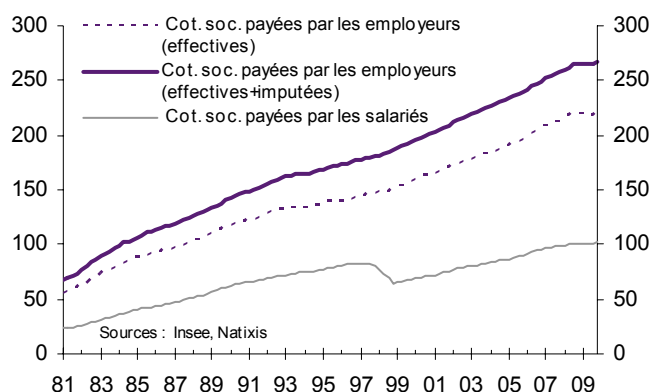
Tableau 5
Coût horaire de la main d'œuvre dans l'industrie et les services (en euros)

	2005	2006	2007
Allemagne	27.1	27.6	27.8
Autriche	26.2	27.0	27.6
Belgique	30.7	31.6	32.7
Bulgarie	1.6	1.7	1.9
Chypre	11.7	12.0	-
Danemark	32.0	33.1	34.7
Espagne	15.2	15.8	16.4
Estonie	4.7	5.5	6.6
Finlande	26.7	27.2	27.9
France	29.3	30.3	31.2
Grèce	-	-	-
Hongrie	6.1	6.3	7.1
Irlande	-	-	-
Italie	-	-	-
Lettonie	2.8	3.4	4.4
Lituanie	3.6	4.2	5.1
Luxembourg	31.1	32.0	33.0
Malte	8.4	8.7	-
Pays-Bas	27.4	-	-
Pologne	5.6	6.0	6.8
Portugal	10.6	11.0	11.3
Rép-tchèque	6.6	7.1	7.9
Roumanie	2.3	2.7	3.4
R-U	24.5	25.5	27.2
Slovaquie	4.8	5.3	6.4
Slovénie	10.8	11.3	12.1
Suède	31.6	32.2	33.3
U-E (27)	20.5	19.9	-

Sources : Eurostat, Natixis

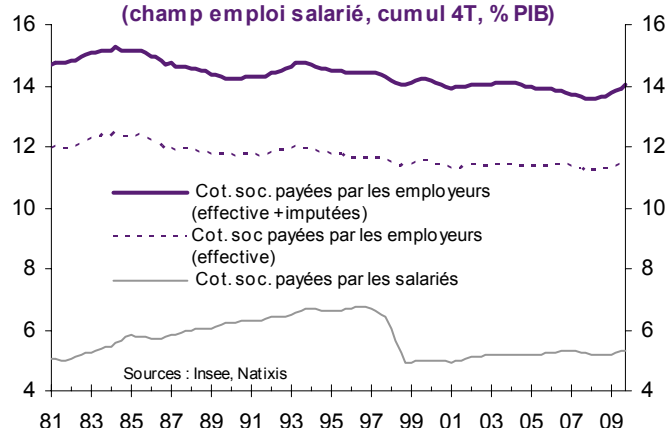
Graphique 14

France : cotisations sociales
(champ emploi salarié, cumul 4T, Mds €)



Graphique 15

France : cotisations sociales
(champ emploi salarié, cumul 4T, % PIB)



Une réforme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) visant à en élargir l'assiette (près de la moitié des foyers fiscaux ne paie pas d'IRPP, **tableau 6a**) ou en améliorer la progressivité (via un plafonnement des niches fiscales¹² ou la définition d'une imposition minimale) pourrait néanmoins générer quelque gain d'efficacité et/ou d'équité fiscale : **parmi les contribuables les plus aisés, le taux moyen d'imposition décroît avec le revenu fiscal de référence en raison du poids des revenus du patrimoine dans leur revenu total et de la fiscalité afférente à ce type de revenu** (voir plus loin).

Tableau 6a

France : impôts sur le revenu des personnes physiques

	2005	2006	2007
Nombre de foyers fiscaux (en milliers)	35 106	35 634	36 036
Foyers fiscaux imposables	18 889	19 094	19 717
Foyers fiscaux non imposables	16 216	16 540	16 319
Revenu fiscal (en millions d'euros)	602 599	781 465	818 291
Foyers fiscaux imposables	487 435	629 774	667 707
Foyers fiscaux non imposables	115 165	151 691	150 585
Impôt net (en millions d'euros)	49 927	48 880	49 105

Sources : Insee, Natixis

C'est d'ailleurs pour cette raison **qu'une hausse des taux d'imposition des tranches supérieures, notamment de la tranche marginale à 40%, ne nous semble pas nécessaire** dans la mesure où très peu de contribuables seraient concernés (**tableaux 6b et 6c**).

Tableau 6b

Tranches de revenus et taux applicables
aux revenus 2009 (impôt 2010)

Jusqu'à 5 875 €	0.0%
de 5 875 € à 11 720 €	5,5 %
de 11 720 € à 26 030 €	14.0%
de 26 030 € à 69 783 €	30.0%
Plus de 69 783 €	40.0%

Sources : DGFIP, Natixis

¹² Le Conseil des impôts recensait (en 2008) près de 500 niches fiscales pour les seuls impôts d'Etat.

Tableau 6c

Répartition de l'ensemble des foyers (imposables et non imposables) par tranche du barème (2007)

Quotient familial (1)	Nombre de foyers	Répartition en %
inférieur à 5 687 €	9 440 187	26.20%
supérieur à 5 687 et inférieur ou égal à 11 344 €	10 294 283	28.57%
supérieur à 11 344 et inférieur ou égal 25 195 €	13 024 289	36.14%
supérieur à 25 195 et inférieur ou égal 67 546 €	2 935 661	8.15%
supérieur à 67 546 €	341 707	0.95%
TOTAL	36 036 127	100%

Source : fichiers de l'impôt sur les revenus 2007 au 31/12/2008

(1) Le quotient familial se détermine par le rapport entre le revenu net imposable et le nombre de parts.

Cependant, un plafonnement limitant l'avantage fiscal résultant de l'application du quotient familial est fixé chaque année par la Loi de Finances.

Les revenus des contribuables potentiellement impliqués par une réforme de ce type sont en effet composés pour une **part significative de revenus de placements**¹³ (notamment en valeurs mobilières) qui échapperaient à cette hausse du taux marginal d'imposition via le choix du prélèvement forfaitaire libératoire (PFL, voir plus loin)¹⁴. Faut-il, alors, taxer davantage le capital ?

Taxation du capital ?

Les taux de taxation implicites des revenus du capital tels que définis par Eurostat ne reflètent pas exactement, selon nous, les niveaux de taxation effectifs des revenus du capital : à la différence des taux de taxation implicites sur la consommation et les revenus du travail¹⁵ – qui n'intègrent que la taxation des flux – les taux de taxation des revenus du capital présentés dans le tableau 4 intègrent une dimension de stock (la taxation de la détention et de la transmission du patrimoine) dans le calcul du taux de taxation du flux (i.e. des revenus).

S'agissant du patrimoine des ménages, le taux de taxation implicite des revenus du capital, au sens strict, s'élève à 15,1%¹⁶ si l'on exclut la taxation du stock, le différentiel s'expliquant par le poids de la taxation de la détention et de la transmission du patrimoine en France (tableau 7).

Tableau 7
Prélèvements obligatoires sur les revenus du patrimoine

	2006		2007	
	Mds EUR	%	Mds EUR	%
Contributions sociales	13	59	14.6	60
IR au barème	8.1	36	8.5	35
PFL	1.1	5	1.1	5
Total	22.2	100	24.2	100
% des revenus du patrimoine	15.4		15.1	
% PIB	1.2		1.3	

Sources : CPO (2009), Natixis

Aligner la taxation des revenus du patrimoine des ménages, au sens strict, sur celle des revenus du travail (i.e. une augmentation du taux implicite de taxation de l'ordre de 25 points) permettrait de dégager près de 40 Mds EUR de recettes fiscales supplémentaires.

¹³ Au niveau du dernier décile des foyers les plus riches, les revenus du capital représentent environ 9% de l'ensemble des revenus contre moins de 3% pour les 90% de foyers restant. Cette part des revenus du patrimoine dans le revenu total s'élève à 23% au niveau du dernier centile, 38% au niveau du dernier millième. Voir « Les hauts revenus en France (1998-2006) : une explosion des inégalités ? », Landais (2007).

¹⁴ Compte tenu de l'ensemble des exonérations existantes et de la possibilité d'opter pour le PFL, moins de 40% des revenus du patrimoine sont soumis à l'imposition au barème. Voir « Le patrimoine des ménages », rapport du Conseil des Prélèvements Obligatoires (mars 2009).

¹⁵ Définis respectivement comme les ratios du produit des taxes sur la consommation sur le volume total de consommation et comme le ratio du produit des taxes sur les revenus du travail sur l'ensemble des revenus du travail.

¹⁶ 24,2 Mds EUR de prélèvements sur les revenus pour un revenu total du patrimoine des ménages estimés à 160 Mds EUR en 2007.

Afin de tenir compte de la taxation du stock de capital (notamment de la propriété immobilière¹⁷), nous avons calculé un taux de taxation « hybride » du patrimoine des ménages (intégrant taxation des flux et taxation du stock). Celui-ci se définit comme le ratio du total des prélèvements sur le patrimoine des ménages (sur les flux et sur le stock), divisé par la somme des revenus du patrimoine et des revenus « implicites » (ou fictifs) du stock taxé. **La détention d'un patrimoine, notamment immobilier, procure en effet un revenu fictif qu'il est possible d'approcher, dans le cas de l'immobilier, par les loyers imputés**¹⁸. Nous déduisons enfin de la somme des revenus imputés les intérêts d'emprunt contractés pour l'achat d'une résidence principale.

La totalité de la taxation du patrimoine des ménages s'élevait en 2007 à 65 Mds EUR (**tableau 8**) tandis que le Conseil des Prélèvements Obligatoires estime l'ensemble des revenus du patrimoine à 160 Mds EUR¹⁹ cette année-là. Avec des loyers imputés de 145 Mds EUR et une charge globale d'intérêts de 36,5 Mds EUR en 2007, le niveau de taxation implicite du patrimoine des ménages ressort à 24%. **L'alignement de la taxation du patrimoine des ménages sur celle du travail permettrait dans ce cadre une augmentation des recettes fiscales de l'ordre de 42 Mds EUR.**

Tableau 8
Prélèvements obligatoires sur le patrimoine des ménages

	2007	
	Mds EUR	% total
ISF	4.0	6
Taxes foncières	18.3	28
DMTG*	8.97	14
DMTO**	9.52	15
Prélèvements sur revenu	24.2	37
Total	65.0	100

Sources : CPO (2009), Natixis

* Droits de mutation à titre gratuit; ** Droits de mutation à titre onéreux

Quelques pistes pour la taxation du capital

Parmi les différents leviers à la disposition des pouvoirs publics, nous pensons à :

- **la taxation du capital improductif** (ou « oisif ») générant des flux de revenus actuellement non taxés. La détention d'un patrimoine immobilier, occupé au titre de résidence principale par son propriétaire, génère on l'a vu des flux de revenus implicites (les loyers imputés)²⁰. En sommant l'ensemble des prélèvements sis (de près ou de loin) sur la propriété immobilière (ISF et taxes foncières), le taux implicite de taxation du revenu afférent (i.e. les loyers imputés) n'atteint pas 16%²¹. L'alignement du taux de taxation de ces revenus fictifs sur le taux de taxation des revenus du travail générerait 35 Mds EUR de recettes fiscales supplémentaires. **Une telle réforme se heurterait néanmoins violemment à l'objectif d'accession à la propriété et/ou de constitution d'un capital retraite, à une période où la crise du logement reste aigue.**
- **De manière plus réaliste : les plus-values immobilières.** Celles-ci ne sont pas taxées lorsqu'elles concernent la cession d'une résidence principale. Après 15 ans, toutes les plus-values immobilières sont également exonérées d'impôts. Comparativement à la fiscalité des plus-values sur valeurs mobilières (**tableau 9**), la fiscalité des plus-values immobilières paraît donc plus qu'avantageuse.

¹⁷ Les résidences principales représentaient 40% du patrimoine des ménages en 2007, soit 3760 Mds EUR nets de passif.

¹⁸ Voir « **Loyers imputés et inégalités de niveau de vie** », Economie et statistique, 381-382, 2005.

¹⁹ Voir « **Le patrimoine des ménages** », rapport du Conseil des Prélèvements Obligatoires (mars 2009).

²⁰ Ceux-ci, à la différence du loyer perçu « réellement » par un propriétaire qui louerait son bien immobilier, n'est pas taxé. On notera toutefois que les propriétaires-bailleurs profitent de dispositifs fiscaux les incitant à louer leurs biens.

²¹ Un chiffre probablement surestimé du fait de la prise en compte au numérateur de la totalité des taxes foncières et de l'ISF, contre les seuls loyers imputés au dénominateur.

Tableau 9

Fiscalité libératoire des revenus de l'épargne financière en fonction du type de produit

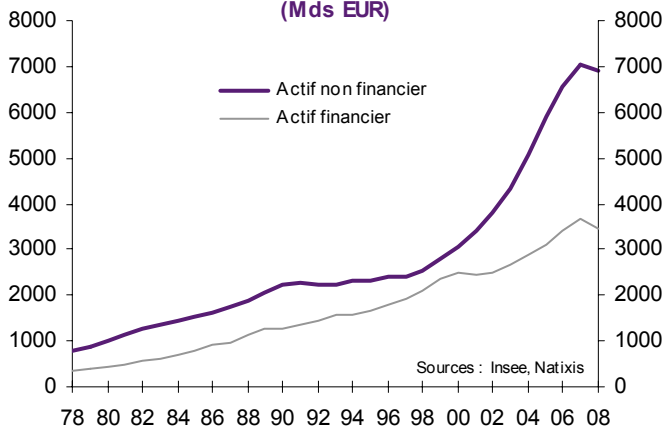
Produits d'épargne	Prélèvements			Remarques
	Sociaux	Fiscaux	Total	
Comptes sur livret et épargne contractuelle				
Livret A, Livret jeune, livret de développement durable (ex Codevi), livret bleu	0.0%	0.0%	0.0%	Plafonds :15.300€ (A,bleu), 1.600€ (jeune), 6.000€ (LDD)
Livrets ordinaires	12.1%	18.0%	30.1%	PFL optionnel
LEP	0.0%	0.0%	0.0%	Condition de revenu pour le titulaire. Plafond : 7.700€
CEL	12.1%	0.0%	12.1%	Plafond : 15.300€. Imposition au fil de l'eau
PEL	12.1%	0.0%	12.1%	Plafond : 61.200€. Imposition au dénouement, ou au fil de l'eau au-delà de 10 ans. Imposition des intérêts à 18% (+12,1%) ou à l'IR (au choix) au-delà de 12ans
PEP	12.1%	0.0%	12.1%	Imposition au fil de l'eau. Ouverture de nouveaux PEP interdite depuis le 24/09/2003.
Assurance vie (>8ans)				
Contrats DSK/Sarkozy	12.1%	0.0%	12.1%	
Contrats en euro	12.1%	7.5%	19.6%	PFL optionnel. PFL = 15% si durée comprise entre 4 et 8 ans, 35% si durée < 4 ans. Exonération d'impôt si retrait < 4.600€ / pers / an
Contrats en unité de compte	12.1%	7.5%	19.6%	
Obligations et titres monétaires négociables en direct				
Intérêts	12.1%	18.0%	30.1%	PFL optionnel
Plus-values	12.1%	18.0%	30.1%	PFL optionnel. Seuil de cession : 25.730€
Actions				
Dividendes	12.1%	18.0%	30.1%	CSG partiellement déductible (5,8%). Abattement de 40%. PFL optionnel. Pas d'abattement si PFL
Plus-values	12.1%	18.0%	30.1%	Seuil de cession : 25.730€. PFL optionnel
PEA (>5ans)	12.1%	0.0%	12.1%	Plafond (132K€ / pers)

Sources : DGTPE, Natixis

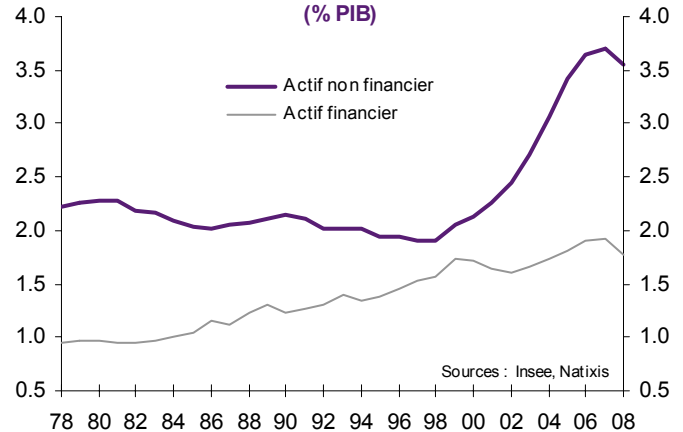
Compte tenu de l'évolution des prix immobiliers ces dix dernières années – et de leur impact sur la composition de l'actif des ménages (graphiques 16a et 16b) – les rentrées fiscales liées à la taxation (progressive) des plus-values immobilières devraient être assez significatives²². Une partie du produit fiscal pourrait être affecté à la baisse des prélèvements pesant actuellement sur les acheteurs (droits d'enregistrement). Un tel redéploiement fiscal permettrait une résolvabilisation substantielle des acquéreurs (primo-accédants) et participerait à l'augmentation de la mobilité du travail.

²² Pour éviter de geler le marché (les vendeurs s'abstenant de proposer leur bien tant qu'ils sont susceptibles de payer une taxe) cette taxation pourrait être forfaitaire au-delà d'un certain pourcentage du prix d'acquisition d'origine, très modique pendant quelques années, progressive selon le montant de la plus-value réalisée et concerner tous les biens supportant des DMTO quelle que soit la durée de détention. Le caractère progressif de la taxation aurait alors également un rôle de régulation des prix.

Graphique 16a
France : patrimoine des ménages
(Mds EUR)

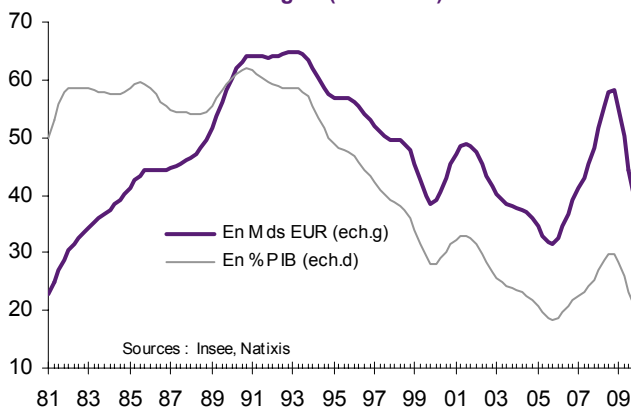


Graphique 16b
France : patrimoine des ménages
(% PIB)



- **La taxation des revenus de placements** : les rendements sont globalement faibles en apparence (en euros courants, les revenus du patrimoine ont augmenté de 46% entre 1997 et 2007, pour une croissance du PIB de 49% sur la période) du fait du poids des produits de taux dans l'épargne totale des ménages (assurance-vie et livrets défiscalisés). Cette lecture fait néanmoins l'impasse sur la concentration très forte des revenus du patrimoine (encore plus marquée que pour la détention) : les placements les plus rémunérateurs (actions) sont le fait d'une minorité de ménages aisés dont la propension à consommer les plus-values de cessions mobilières est traditionnellement supposée faible (graphiques 17a et 17b, tableaux 10, 11a et 11b).

Graphique 17a
France : revenus d'intérêt (bruts) reçus par les ménages (cumul 4T)



Graphique 17b
France : revenus des sociétés (dividendes et autres) reçus par les ménages (cumul 4T)

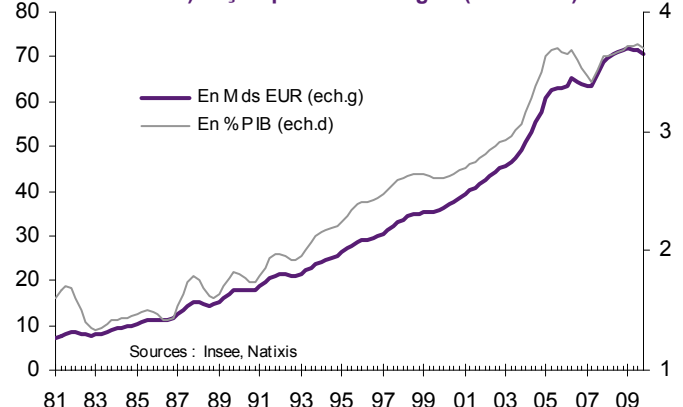


Tableau 10
Taux de détention du patrimoine

		Répartition des ménages	Livrets défiscalisés	Livrets soumis à l'impôt	Épargne logement (PEL ou CEL)	Ensemble des valeurs mobilières	Ass-Vie, PEP, épargne retraite	Épargne salariale	Résidence principale	Autres logements
Age de la personne de référence du ménage	< 30 ans	10.2	84.7	4.4	42.7	13.8	25.5	16.4	13.7	4.4
	30 - 39 ans	18.5	82.6	9	47.5	23.4	44.8	26.2	60.9	17.2
	40 - 49 ans	19.8	84.4	5.7	45.7	23.1	48.8	26.2	60.9	17.2
	50 - 59 ans	17.9	81.5	6.1	47.5	30.5	51	21.9	67.5	27.1
	60 - 69 ans	13.1	79.5	4.1	38.7	27.3	45.9	5.6	69.5	24.5
	> 70 ans	20.5	82.7	4.9	26.9	23.9	38.9	1.1	61.4	18.8
Montant de patrimoine global du ménage	< 3K EUR	6.8	50.7	2.2	4.9	1.7	7.9	3.3	0.3	0.4
	3K - 105K EUR	40.5	80.6	3.5	32.6	11.9	33.3	12.3	19.7	5.4
	105K - 450K EUR	44.3	88.2	6.7	50.4	30.3	52.6	21.7	90.8	22.5
	> 450K EUR	8.4	88.2	15.8	64.6	70.1	75.2	23	89.8	65.4

Sources : Insee, Natixis

Tableau 11a
Evolution du patrimoine privé entre 1997 et 2003 par catégories de ménages (euros courants)

		Patrimoine privé médian (2003, euros courants)	Evolution réelle (1997-2003)
Tranche de revenu disponible	< 1er décile (7,1K EUR)	9 780	n.s.
	4e - 5e décile (14,6K - 17,9K EUR)	104 770	+29.6
	> 9e décile (40,1K EUR)	261 890	+49.1
Tranche de patrimoine privé	< 1er décile (2,1K EUR)	810	-2.3
	4e - 5e décile (71,2K - 112,2K EUR)	91 920	+25.4
	> 9e décile (450,1K EUR)	656 380	+43.3
Ensemble des ménages		112 180	+30.1

Sources : CPO (2009), Natixis

Tableau 11b
Evolution du revenu des ménages (euros courants, 1997-2007)

PIB	+49%
RDB des ménages	+51%
EBE (loyers imputés et revenus de location de logement)	+73%
Revenus mixtes (des indépendants)	+39%
Salaires et traitements	+51%
Prestations sociales autres que transferts en nature	+45%
Revenu du patrimoine des ménages	+46%
- dont intérêts	-8%
- dont dividendes	+110%
Revenus du patrimoine y compris loyers imputés	+56%
Valeur du patrimoine des ménages	+147%
Prix de l'immobilier ancien	+148%
CAC 40	+87%

Sources : CPO (2009), Natixis

L'argument de la « double imposition²³ » souvent invoqué pour justifier une moindre taxation (ou même l'absence de taxation) des revenus du capital **nous semble à cet égard très contestable** :

- si tous les ménages étaient semblables, la taxation des revenus du patrimoine serait bien une double imposition puisque le capital aurait été accumulé à partir de l'épargne prélevée sur les revenus salariaux, après que ceux-ci ont été taxés. Or, on l'a vu, tous les ménages ne sont pas semblables.
- si on prend l'hypothèse inverse (à l'extrême, les salariés consomment tous leurs revenus, les « capitalistes » reçoivent les revenus du capital), il n'y a plus double imposition.

La fiscalité sur les revenus de placement nous semble donc plutôt favorable (cf. tableau 9), d'autant que coexistent de multiples abattements/exonérations fiscales sur ce type de revenu (le CPO estime à 0,3 Md EUR le coût des seules exonérations des plus-values sur cessions de titres inférieures à 25K EUR²⁴).

Aussi l'objectif devrait-il être la **neutralité de la taxation du revenu du capital en actions, quelle que soit la manière dont cette taxation est réalisée** : on sait que **les entreprises ont le choix entre des rachats d'actions – qui augmentent les plus-values en capital – et la distribution de dividendes**. Il est donc efficace d'appliquer la même fiscalité à ces deux formes équivalentes de rémunération du capital.

- **Plus en amont, la taxation des bénéficiaires des sociétés** : malgré un probable rebond (mécanique) en 2010, les recettes fiscales ne retrouveront probablement pas leur niveau pré-crise avant un long moment²⁵. **La situation étant particulièrement défavorable aux PME** – qui ne peuvent avoir recours à l'optimisation fiscale comme les grandes entreprises – une réforme visant à éviter un mitage excessif de la base fiscale nous semblerait plutôt justifié (**tableau 12**).

Tableau 12
Taux d'imposition effectif des bénéficiaires selon la taille de l'entreprise

Nb de salariés	0	1-9	10 - 19	20 - 49	50 - 500	500 - 2000	> 2000
Taux d'imposition effectif (%)	28	30	29	23	20	19	13

Sources: CPO (2009), Natixis

- **La taxation de la transmission du patrimoine (des successions)**: le taux de taxation implicite des successions était de 9,5% seulement en 2007 (soit, pour une base proche de 85 Mds EUR, une hausse de près de 25 Mds EUR des recettes fiscales en cas d'alignement du taux de taxation des successions sur celui du travail). La concentration du patrimoine étant très forte (cf. tableaux précédents), et **les successions expliquant une part croissante des inégalités patrimoniales²⁶**, la sous-imposition actuelle des successions peut paraître largement sous-optimale. Et ce d'autant que l'assiette paraît peu délocalisable (poids de l'immobilier) et, d'une manière générale, la taxation de la rente peu distordante²⁷.

²³ Argument selon lequel il ne faudrait pas taxer les revenus du capital dans la mesure où ceci reviendrait à taxer une deuxième fois un revenu (déjà taxé) qui a été épargné.

²⁴ A partir de 2014, exonération totale au bout de huit ans.

²⁵ Voir, sur ce sujet, le rapport d'information de la Commission des finances du Sénat : « Quels prélèvements obligatoires pour la sortie de crise ? », n°45, 2009.

²⁶ Voir CPO (2009), op.cit.

²⁷ Un double dividende en termes d'offre de travail (notamment pour les salariés les plus âgés) pourrait même survenir : des travaux sur données américaines montrent que « plus l'âge du bénéficiaire de la transmission est élevé, plus la probabilité qu'il quitte le marché du travail est grande (...) ; la transmission d'un héritage de plus 350K USD aurait pour effet, dans le cas des bénéficiaires célibataires, une baisse du taux de participation sur le marché du travail de 12%, et dans le cas des bénéficiaires couples mariés, une baisse de 14% de la probabilité que les

D'une manière générale, notre propos résulte d'un **double constat sur la situation de l'économie française. Celle-ci est confrontée :**

- **à un excès d'épargne**, qui déprime la demande intérieure ;
- **à un taux de chômage élevé**, et qui pourrait durablement le rester.

Pour délivrer les bonnes incitations, **la fiscalité devrait donc :**

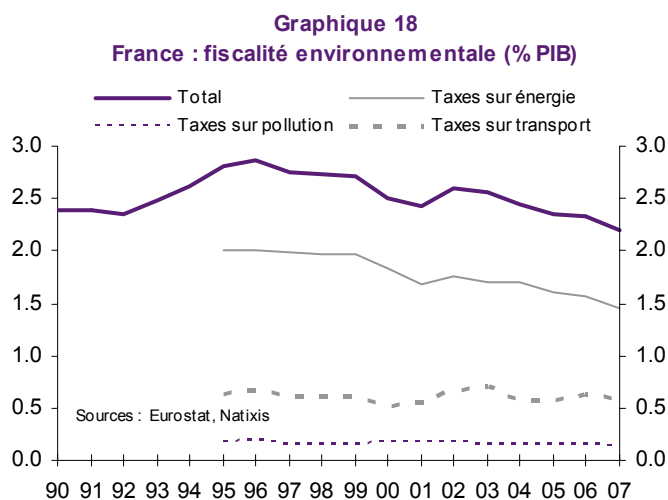
- **décourager l'épargne** (alignement de la fiscalité des revenus du capital sur celle des revenus du travail) ;
- **stimuler la demande de travail** (au minimum ne pas accroître la taxation du travail).

Il nous semble qu'il faudrait aussi **éviter le piège qui consiste à organiser la fiscalité autour du besoin de financement de l'Etat avec les déficits publics élevés** : la détaxation des formes de placement fortement investis en titres publics (assurance-vie) va dans ce sens aujourd'hui.

Et l'environnement ?

Enfin, **l'environnement (la pollution) nous semble également faire partie des candidats naturels à la taxation**, dans la mesure où :

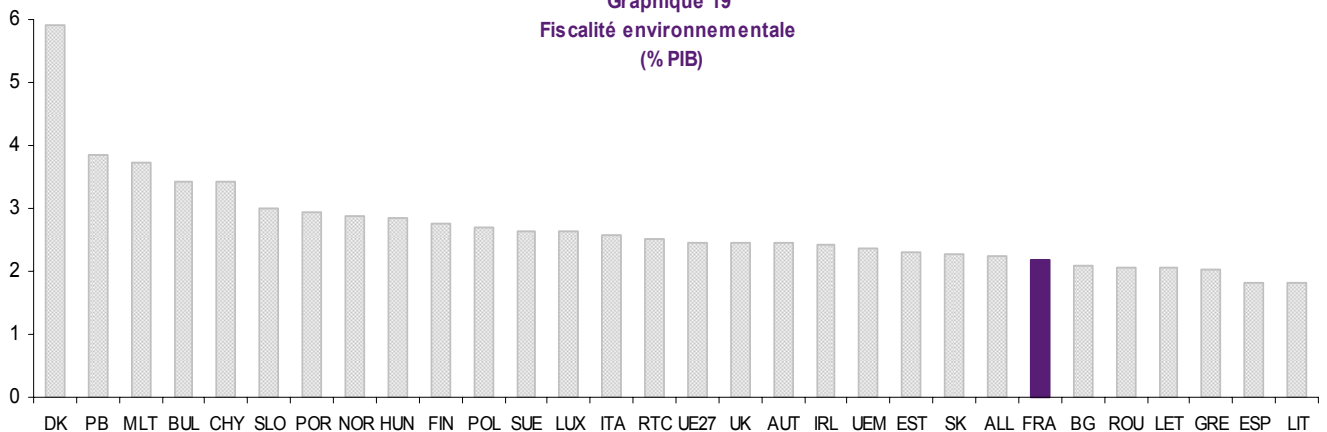
- l'activité humaine (production et/ou consommation) génère des externalités négatives sur le bien public pur qu'est l'environnement, à l'origine d'une perte de bien-être ;
- ce facteur de production n'est aujourd'hui que très faiblement taxé (à peine plus de 2% du PIB, **graphiques 18 et 19**), alors qu'il représente un gisement de recettes fiscales potentiellement colossal (le projet de contribution climat énergie, malgré de nombreuses exonérations, tablait sur un rendement de près de 5 Mds EUR pour un taux de taxation de 17 EUR par tonne de CO₂²⁸).



deux conjoints travaillent ». Voir CPO (2009) et « The Carnegie Effect : Some Empirical Evidence », Quarterly Journal of economics, vol.108, Holtz-Eakin, Douglas et al. (1993)

²⁸ L'objectif étant de passer progressivement le taux de taxation à 100€/t (d'ici 2030), générant un produit fiscal proche de 30 Mds EUR.

Graphique 19
Fiscalité environnementale
(% PIB)



Les montants potentiellement très importants levés grâce à l'instauration d'une fiscalité environnementale permettraient par ailleurs un **véritable basculement de la fiscalité, généralement pensé du facteur travail vers la pollution afin d'obtenir un double dividende d'emploi (voir encadré)**²⁹.

Encadré

Double dividende

Le double dividende, dans sa version originale, désigne la possibilité de profiter de l'élaboration d'une fiscalité environnementale pour réduire les distorsions dues à d'autres prélèvements, l'objectif étant de minimiser le coût social global du système fiscal. Il est d'usage de distinguer trois principales formes de double dividende :

- **un double dividende emploi**, lorsque le recyclage des recettes fiscales environnementales permet, via une baisse des charges pesant sur le facteur travail, une réduction du chômage.
- **un double dividende d'équité (ou redistributif)**, lorsque le recyclage permet d'améliorer la progressivité du système fiscal.
- **un double dividende d'efficacité**, lorsque la réforme fiscale accroît l'efficacité du système fiscal dans son ensemble, c'est-à-dire en réduit les distorsions.

La non-optimalité (au sens de Pareto) du système fiscal initial est naturellement une condition nécessaire (mais toujours vérifiée) à l'obtention d'un second dividende, dont on distingue en outre trois niveaux :

- **version forte** : la substitution, à recettes fiscales constantes (neutralité budgétaire) d'une taxe environnementale à une taxe distordante typique ou représentative du système fiscal génère un coût brut (i.e. à l'exclusion des bénéfices environnementaux) nul ou négatif.
- **version intermédiaire** : il est possible de trouver une taxe distordante telle que la substitution, à recettes fiscales constantes, de la taxe environnementale à cette taxe, génère un coût brut nul ou négatif.
- **version faible** : utiliser les recettes de la taxe environnementale pour financer une baisse du taux marginal d'une taxe distordante préexistante permet d'en diminuer le coût brut par rapport à un recyclage forfaitaire de son rendement.

²⁹ Pour plus de détails sur les enjeux relatifs à l'instauration d'une fiscalité environnementale, voir Flash 2009-362 : « France : de la légitimité de la taxe carbone au recyclage (optimal) de son produit ».

Synthèse

Suite aux recommandations de la Commission européenne, le gouvernement français a procédé à une mise à jour de ses prévisions de réduction des déficits publics et détaillé certaines mesures permettant d'y parvenir. Globalement, dans le cadre d'un scénario de croissance plutôt (très) favorable, l'effort devrait toujours porter sur la maîtrise des dépenses, avec un objectif de déficit public à 3% du PIB en 2013.

S'il nous semble que l'engagement pris en termes d'évolution des dépenses publiques peut être tenu (« +1% en volume » pendant trois ans), l'hypothèse d'une forte progression (concomitante) des recettes fiscales nous paraît en revanche très optimiste. Une hausse de la fiscalité pourrait donc s'avérer nécessaire pour satisfaire un objectif de résorption structurelle du déficit de l'ordre de cinq points de PIB en trois ans. Nous nous sommes donc interrogés sur les marges de manœuvre fiscales pour y parvenir.

D'une manière générale, l'économie française étant confrontée à un excès d'épargne et à un taux de chômage (durablement) élevé, la fiscalité devrait décourager l'épargne et stimuler la demande de travail.

Une hausse de certains prélèvements sur les revenus ou la transmission du capital nous semble possible et pas nécessairement dommageable.

Annexe

Principaux impôts par catégorie (*)

	2008	2009
Impôts de type TVA	137.0	129.4
TVA	137.0	129.4
Impôts de type droits de douanes	2.0	1.8
Impôts sur les produits	71.6	69.8
Taxe Intérieure sur les produits pétroliers	23.8	23.5
Taxes sur les tabacs	9.5	10.0
Droits d'enregistrement (taxe addi.)	9.7	7.2
Taxes spéciales sur les conventions d'assurances	5.8	5.9
TVA sur les terrains	0.7	0.7
Taxes sur les boissons	3.0	3.2
Produits de la loterie nationale et du loto	1.7	1.7
Impôt sur l'énergie électrique	1.2	1.3
Taxe pour le fonds du service public de la production d'électricité	1.6	1.8
Impôts sur les salaires et la main d'œuvre	24.4	25.7
Taxes sur les salaires	11.3	11.1
Versements transports	6.0	6.0
Taxe au profit du FNAL (fonds national d'aide au logement)	2.4	2.3
Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)	1.9	1.8
Impôts divers sur la production	58.7	61.7
Taxe professionnelle (TP)	21.1	22.0
Cotisation minim. taxes profession.	2.7	2.7
Taxe sur le foncier bâti et non bâti (payée par les entreprises)	22.7	24.7
TVA sur subventions et sous/compensations agricultures	0.5	0.5
Contribution sociale de solidarité des sociétés	5.2	5.5
Impôts courants sur le revenu et le patrimoine	204.2	166.9
Contribution sociale généralisée (CSG)	83.4	81.3
CSG affectée à la CNSA	1.1	1.0
Contribution au Remboursement de la Dette Sociale	6.1	5.9
Impôt sur le revenu	50.9	45.8
PRCM (prélèvements sur les capitaux mobiliers)	5.3	4.7
Prélèvements social de 2 % sur le revenu du capital	2.8	2.3
Contribution additionnelle au prélèvement social affectée à la CNSA	0.4	0.3
Impôts sur les sociétés (inclus impôt forfaitaire annuel)	49.5	20.6
Majoration de 10% sur l'IS	0.6	0.7
Autres impôts sur le revenu et le patrimoine	19.4	19.9
Taxe d'habitation	13.3	14.5
Impôt de Solidarité sur la Fortune	4.2	3.6
Taxe sur le foncier non bâti (payée par les ménages)	0.2	0.2
Impôts en capital	7.9	7.5
Mutation à titre gratuit	7.8	7.4

Sources : Insee, Natixis

(*) Les impôts détaillés dans ce tableau représentent 449,7 M d'€ en 2009 soit 93,2 % du total des impôts.

Parmi les impôts sur les produits, les impôts listés représentent environ 79 % de l'ensemble.

Pour les autres catégories d'impôts, les impôts listés rendent compte de plus de 95 % du total.