

11/04/2005

Une baisse des PO est-elle envisageable ?

Exposé de

KNIAZEFF Pierre - L'HOUR Alexis - LE COQ Akli - SCHLAUDER Morgane

TD De finances publiques

M. Collet

I Les contraintes liées à une baisse des prélèvements obligatoires

A. Les contraintes internes

1. La prépondérance des cotisations sociales dans la hausse des PO

Les prélèvements obligatoires servent de plus en plus à financer les comptes sociaux, en raison de la croissance continue des dépenses sociales, ce qui nécessite donc une augmentation des prélèvements sociaux.

En novembre 2003, la commission des finances du sénat prévoyait la répartition des prélèvements obligatoires suivante en 2004 [reproduire le tableau] :

Prélèvements obligatoires	Pourcentage du total	Somme en milliards d'euros
Etat	39%	274,8
Administrations sociales	48%	336,4
Union Européenne	1%	5,4
Collectivités locales	12%	86,2

En effet, il est important de souligner la forte progression de la part des dépenses d'assurance-maladie dans le PIB, qui est passé de 6,1 % en 1981 à 7,7 % en 2002.

Il faut également noter une hausse des dépenses consacrées au risque vieillesse, passées de 7,7% du PIB en 1981 à 9% en 2002. Le vieillissement de la population française ainsi que l'arrivée massive de générations à l'âge de la retraite devraient encore alourdir les dépenses de la branche vieillesse de la sécurité sociale.

A cela s'ajoute le déséquilibre de la sécurité sociale qui, depuis 2002, a contribué à la dégradation du déficit public à hauteur de 0,3 point du PIB en 2002, 0,6 en 2003 et 0,5 en 2004.

Compte tenu de l'attachement des français au système public de remboursement des prestations médicales (Sondage 2/09/99), 63% des français sont opposés à une limitation des remboursements des prestations sociales pour permettre une véritable baisse des impôts en France.

Question : Dans les années qui viennent, quels sont les impôts et les taxes qui doivent être baissés en priorité ?

	Ensemble %	Paye l'impôt sur le revenu %	Ne paye pas l'impôt sur le revenu %
• L'impôt sur le revenu	34	39	22
• La TVA	31	32	31
• Les taxes sur l'essence	29	30	28
• La taxe d'habitation	19	18	21
• La CSG	15	15	14
• Les impôts sur les entreprises	14	13	17
• Les cotisations sociales	12	10	17
• Les droits de succession	8	9	6
• La taxe foncière	8	8	8
• Les frais de notaire	2	1	3
• Ne se prononce pas	1	1	2
	(1)	(1)	(1)

Seule une augmentation continue des prélèvements obligatoires affectés aux organismes de sécurité sociale semble pouvoir couvrir la hausse des dépenses sociales. C'est d'ailleurs pour cette raison que la part des prélèvements sociaux dans le PIB est passée de 20,5% du PIB en 1997 à 21,6% en 2002 (soit un montant de 328,3 milliards d'euros en 2002) ce qui explique qu'aujourd'hui, au sein de l'ensemble des prélèvements obligatoires, les prélèvements sociaux soient majoritaires et occupent une place prépondérante. A ce titre, il convient de souligner la particularité française puisque si, en 2002, 47,3% des PO étaient perçus au profit des organismes de sécurité sociale, ce taux s'élevait à 24% en moyenne dans l'ensemble des autres Etats de l'OCDE :

Cet écart reflète largement les différents choix de société en matière de financement de la protection sociale.

2. Comment baisser les PO et financer les dépenses sociales à la fois ?

Ainsi, la seule perspective réaliste si l'on veut maintenir notre système de protection social et poursuivre l'objectif de solidarité nationale qu'il sert, serait, au mieux, de ne pas baisser les impôts. Il faudrait même accoutumer les citoyens à une hausse progressive de ce type de PO.

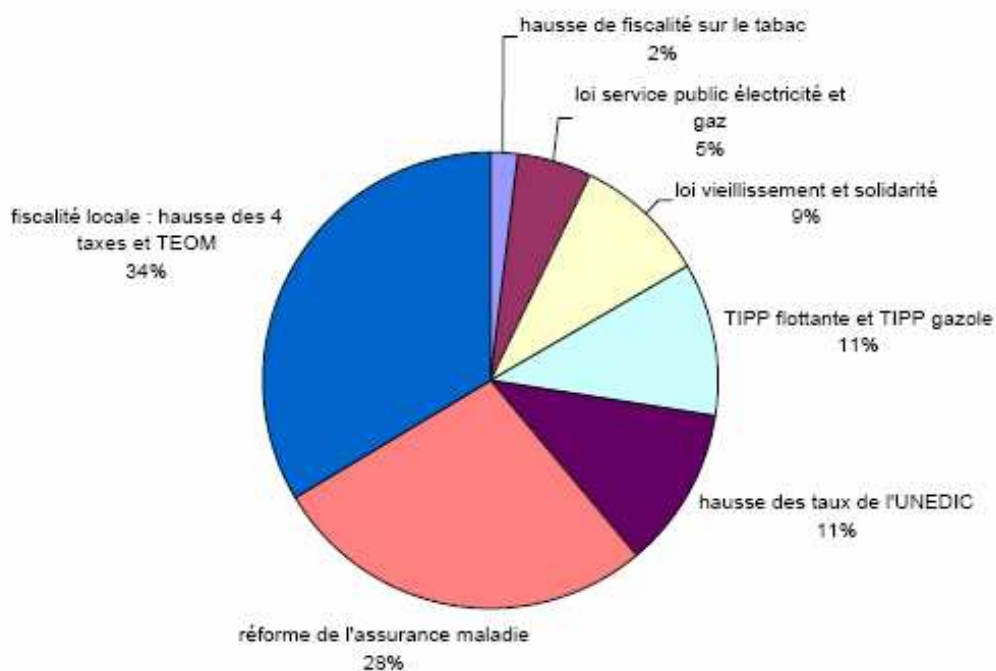
Le phénomène démographique qui touche toute l'Union européenne a un effet encore plus intense en France, du fait de notre système de protection sociale : il y a actuellement deux actifs cotisants à un système de retraite pour un retraité. En 2010, il n'y en aura plus que 1,4 et ce chiffre tombera à 1,25 en 2040. Si l'on veut maintenir le système de retraite par répartition et garantir le pouvoir d'achat des futurs retraités, il faudra financer cette hausse des dépenses sociales. Et cela ne se fera certainement pas en baissant les impôts. Au contraire, les cotisations prélevées sur les salaires des actifs d'aujourd'hui et de demain augmenteront inéluctablement.

Les dépenses de santé augmenteront également : avec l'âge, et avec une espérance de vie qui s'accroît d'un trimestre par an. De plus, les progrès techniques ouvrant de nouvelles possibilités de soins, l'élargissement de l'accès aux soins et le développement des couvertures complémentaires provoquent un accroissement de la demande.

Pour maintenir un système d'assurance-maladie largement étatisé, il faudra accepter de cotiser d'avantage.

Enfin s'agissant de la justice sociale, la tendance lourde depuis une vingtaine d'années, c'est le creusement des inégalités, la hausse de la précarité et de l'exclusion. Plusieurs millions de français ne survivent que grâce aux revenus de transferts, aux prélèvements obligatoires. Dans ce contexte difficile, seule la fiscalité semble être en mesure de garantir un minimum de cohésion sociale. Le niveau élevé de PO est donc aussi un indicateur d'inégalités jugées insupportables.

2002 - 2005 : répartition des hausses de prélèvements de 10,5 milliards d'euros sur les ménages



Commentaire du diagramme :

La hausse de la fiscalité locale représente 34% de la hausse de l'ensemble des prélèvements obligatoires sur la période 2002-2005. Cela s'explique par le fait que, suite à la réforme de la décentralisation de 2003 et aux transferts de nouvelles compétences de l'Etat envers elles, de nombreuses collectivités n'ont pas les ressources suffisantes pour mener à bien les missions qu'elles doivent désormais assumer : Elles sont dépendantes de l'Etat car elles ne peuvent ni fixer ni le taux ni l'assiette d'imposition, et ne bénéficient pas de dotations d'Etat qui tardent à venir.

Mais de manière générale, par rapport au PIB et par rapport à l'ensemble des PO, la fiscalité locale conserve une part nettement plus faible. **La constante, dans ce tableau, c'est que 28% de la hausse des PO est constituée par la seule hausse des cotisations sociales.**

B. Les contraintes externes

1. Une baisse des P.O. de l'Etat déjà engagée pour répondre au contexte de mondialisation : Théorie Laffer, et croquis sur l'évolution des P.O.

La finalité première de la fiscalité, entendue comme l'ensemble des prélèvements, est de financer les dépenses publiques. Mais la structure des prélèvements obligatoires peut également jouer un rôle économique incitatif, via notamment des exonérations ou abattements d'impôts pour certaines activités économiques (investissements...etc.) ou certaines dépenses (consommation...).

Ce premier argument est en partie relayé par les théoriciens américains de l'offre, comme Arthur Laffer, qui, à la fin des années 1970 avait émis l'hypothèse que « trop d'impôts tue l'impôt ».

L'objectif de la Courbe de Laffer est de montrer l'existence d'un plafond de recettes fiscales.

L'évolution des recettes fiscales est fonction du taux marginal d'imposition, son augmentation engendre, dans un premier temps des recettes fiscales supplémentaires. Passé un certain point t^* (point où les recettes fiscales sont maximales), l'augmentation du taux d'imposition est égal à 100%. La baisse du rendement de l'impôt s'explique par la modification des comportements des agents économiques (contribuables) :

- d'une part, la hausse des taux d'imposition entraîne des effets désincitatifs sur le travail et l'épargne ce qui entraîne une baisse du volume de production. Cette baisse du volume de production a pour effet de diminuer la base d'imposition. A partir d'un certain taux, la hausse de ce dernier ne compense plus le rétrécissement de la base d'imposition ;
- d'autre part, la hausse du taux d'imposition suscite des comportements d'évasion et de fraude fiscales à l'origine de perte de rentrées fiscales pour l'Etat. Lorsque le contribuable joue sur les lacunes ou les ambiguïtés de la loi pour empêcher la réalisation de l'impôt il pratique l'évasion fiscale. Il y a fraude lorsque l'action du contribuable implique une violation de la loi fiscale.

Les études empiriques, tentant de vérifier cette relation aboutissent à des résultats controversés.

Cependant, dans un contexte de mondialisation, où les acteurs privés sont déconnectés de l'intérêt national et où l'Etat a perdu beaucoup de ses prérogatives, la concurrence fiscale est débridée et les entreprises par exemple, qui peuvent aujourd'hui s'installer partout dans le monde, sont intéressées à le faire dans les pays où elles seront les moins imposées.

Mais l'attractivité fiscale est une question à aborder avec prudence car, même si pour l'implantation d'une entreprise la fiscalité joue un rôle déterminant, d'autres facteurs entrent en jeu. En effet le « site France » est attractif pour les entreprises cherchant à s'implanter en Europe parce que la France possède un tissu industriel développé, une situation géographique exceptionnelle au cœur du marché européen et, grâce notamment aux prélèvements obligatoires, une main d'œuvre qualifiée (L'éducation est un facteur déterminant) et des infrastructures de qualité (de transports, logistiques et de télécommunications).

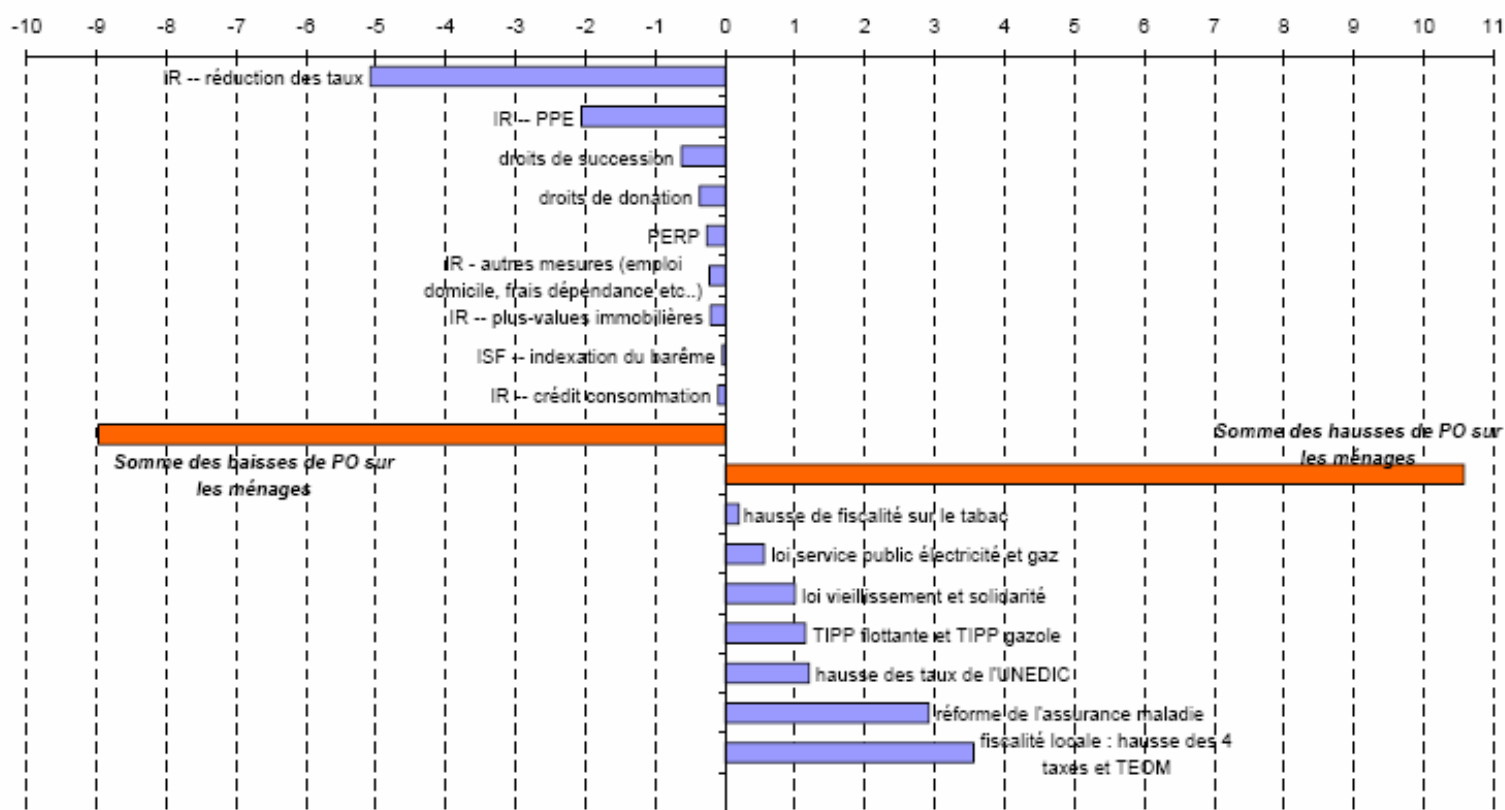
Mais pour répondre à la concurrence fiscale des autres pays, notamment le Royaume-Uni, le gouvernement a joué le jeu du moins-disant fiscal : Concernant les prélèvements obligatoires d'Etat et locaux, c'est-à-dire si l'on exclut les prélèvements sociaux, il y a eut une baisse nette de prélèvements de l'ordre de 6,1 milliards d'euros entre 2002 et 2005 bénéficiant aux entreprises. Les différentes baisses de prélèvements fiscaux et sociaux sur les entreprises s'élèvent à 8,6 milliards d'euros. Les entreprises sont soumises aux prélèvements suivants : cotisations patronales, impôt sur les sociétés, taxes professionnelles. On observe que, pour chacune de ces catégories, les prélèvements ont fait l'objet d'une réduction sensiblement identique au cours de la période étudiée.

Ces baisses ont toutefois été atténuées par des hausses (notamment provoquées par la hausse du taux UNEDIC) qui représentent environ 2,5 milliards d'euros.

Au total la synthèse des évolutions de prélèvements sur les entreprises reflète une volonté claire de réduction des prélèvements sur les entreprises, réduction qui atteindrait environ 6,1 milliards d'euros en 3 ans et demi. (Voir le tableau ci-dessus)

2002 - 2005 : évolution des prélèvements obligatoires portant sur les ménages

en milliards d'euros



Ainsi, les assiettes d'imposition les plus mobiles (le capital, les salariés les mieux rémunérés : des traders aux sportifs de haut niveau) pouvant se « délocaliser » vers les pays où ils sont le moins imposés, les États ont tous tendance à réduire les impôts qui les frappent, même si cela se traduit par une course stérile au « désarmement fiscal » et par un report du poids des impôts sur les assiettes les moins mobiles (la consommation et le travail peu ou moyennement qualifié).

Par conséquent, le contexte de mondialisation de l'économie et de concurrence fiscale a déjà forcé la France a baissé les prélèvements obligatoires autres que les cotisations sociales envers les assiettes d'imposition les plus mobiles. Cela pourrait être une raison de baisser les

impôts, mais dans la mesure où ces baisses ont déjà eu lieu et où les autres contribuables, non mobiles voient d'un mauvais œil cette inégalité de traitement, une nouvelle baisse est difficile à envisager.

2. La nécessité de ne pas creuser le déficit public français (Pacte de stabilité et de croissance)

Les déficits publics sont constitués par la somme des déficits des budgets de l'Etat, des collectivités territoriales et des organismes de Sécurité sociale. En application du traité de Maastricht, ils ne doivent pas dépasser 3 % du PIB (l'un des « critères de convergence »).

Ces efforts budgétaires consentis par les pays européens se font dans le cadre du « pacte de stabilité budgétaire et de croissance » adopté en 1996 à Dublin puis intégré en 1997 au traité d'Amsterdam. Le Pacte a pour objectif de garantir une gestion saine des finances publiques dans la zone euro afin de protéger la monnaie unique, d'éviter qu'une politique budgétaire nationale laxiste ne pénalise les autres Etats et de parvenir à une plus grande cohésion des politiques économiques. Il repose sur deux procédures: la surveillance multilatérale des positions budgétaires grâce à des programmes de stabilité présentés annuellement par les états et la procédure des déficits excessifs.

La procédure des déficits excessifs est le dispositif le plus contraignant pour les états dans la mesure où elle peut conduire à des sanctions financières. La principale obligation des pays est que le déficit public [déficit consolidé de l'Etat, de la Sécurité sociale et des collectivités locales] ne dépasse pas 3 % du PIB. Si cette condition n'est pas remplie, la procédure est enclenchée et peut conduire à des sanctions financières pour l'état qui n'a pas respecté ses obligations. C'est la Commission qui propose au Conseil des ministres de l'Union, seul compétent pour décider, les mesures à prendre contre l'état mis en cause.

Or, depuis plusieurs mois le mécanisme n'est pas respecté. Le dérapage des finances publiques dans plusieurs Etats comme la France et l'Allemagne a suscité une contestation des règles du Pacte de stabilité jugées trop " rigides " et incompatibles avec les réalités économiques. Les ministres des Finances de l'Union européenne sont parvenus le dimanche 20 mars 2005 à un accord en vue d'assouplir le "Pacte de stabilité", conformément aux vœux de l'Allemagne et de la France.

Cet accord continue de fixer à 3% du produit intérieur brut (PIB) la limite supérieure du déficit budgétaire de chaque pays membre, mais prévoit dans le même temps la possibilité de dépasser légalement cette limite dans certaines circonstances.

Dans ce cas, le pays concerné serait autorisé à atteindre un déficit équivalent à 3,5% de son PIB, mais seulement "temporairement" ; en cas de dépassement autorisé, le pays concerné se verrait accorder une période maximale de cinq ans pour retomber sous la barre des 3%.

L'augmentation des déficits publics, qui augmenterait la dette publique, est limitée par les engagements européens de la France. Cette dernière contrainte explique d'ailleurs largement la politique fiscale poursuivie par les gouvernements français successifs depuis le milieu des années 1990 : celle-ci s'est caractérisée par une augmentation initiale des impôts (hausse de la TVA, surtaxes sur l'impôt sur les sociétés) pour permettre à la France de respecter les critères de Maastricht, puis par de fortes baisses d'impôts à partir de 1999 (baisse de la TVA, baisse des droits de mutation, suppression graduelle des salaires de l'assiette de la taxe professionnelle, baisse du taux de l'impôt sur la société, baisse des taux de l'impôt le revenu).

Or, le budget pour 2005 prévoit un déficit encore beaucoup trop élevé à 2,9 % du PIB qui continuera à imprimer sa marque sur la dette publique. Elle atteindra 1 103 milliards d'euros fin 2005 (17800 euros par français). Mais surtout elle représente, en 2004, 64,8 % du PIB (contre un maximum autorisé par les traités européens de 60 %), et devrait atteindre 65 % du PIB en 2005.

Dans le cadre de l'intégration européenne il semble donc difficile d'entreprendre une réduction des prélèvements obligatoires en France, un déficit trop important et une difficile maîtrise des finances publiques ayant déjà entraîné un assouplissement du pacte de stabilité.

II Une nécessaire révision structurelle des prélèvements obligatoires

A. Une réforme de l'Etat impérative

1. Réforme de la fonction publique et choix budgétaires

Postulat : Plus un état est interventionniste, plus ses besoins sont importants et par la suite plus ses dépenses sont importantes. C'est une des raisons pour lesquelles la pression fiscale est si forte en France. L'Etat étant très impliqué, la machine étatique coûte chère. D'après un sondage de 1999, une petite majorité des intéressés pense « qu'il faut baisser les impôts à tout prix même si cela doit remettre en cause le niveau et la qualité des prestations et des services de l'Etat ».

Question : A propos de l'évolution des impôts en France dans les années qui viennent, de laquelle de ces deux opinions vous sentez-vous le plus proche ?

	Ensemble %	Paye l'impôt sur le revenu %	Ne paye pas l'impôt sur le revenu %
Il faut baisser les impôts à tout prix même si cela doit remettre en cause le niveau et la qualité des prestations et des services de l'Etat	51	50	52
Il faut maintenir à tout prix le niveau et la qualité des prestations et des services de l'Etat même si cela doit empêcher une baisse des impôts	43	44	41
Ne se prononce pas	6	6	7
	100	100	100

Sans remettre en cause la qualité des services publics, afin de réduire les dépenses publiques, et donc de réduire les prélèvements obligatoires, les différents gouvernements français ont envisagés une réforme de la fonction publique. Cela se traduit notamment par la volonté de réduire les effectifs. Ainsi, seul un fonctionnaire sur 2 partant à la retraite devrait être remplacé, soit environ 35 000 suppressions de postes. Cette réforme passe aussi par des privatisations : En 1986, en 1993, et ensuite une nouvelle vague qui a débuté en 1996 (Privatisation partielle de France Télécom et d'Air France). L'Etat a dès lors choisi de ne plus protéger l'industrie des aléas du marché et a pratiqué une politique de réglementation. Cette attitude est plus ou moins corroborée par le souhait des français :

Question : Pour permettre aux impôts de véritablement baisser en France, seriez-vous favorable ou opposé aux idées suivantes :

	Ensemble %
<ul style="list-style-type: none"> L'accélération du programme de privatisations : 	
- Favorable	58
- Opposé	32
- Ne se prononce pas	10
	100
<ul style="list-style-type: none"> La réduction du nombre des fonctionnaires : 	
- Favorable	54
- Opposé	42
- Ne se prononce pas	4
	100
<ul style="list-style-type: none"> La limitation des remboursements des prestations médicales : 	
- Favorable	34
- Opposé	63
- Ne se prononce pas	3
	100
<ul style="list-style-type: none"> La diminution des minimas sociaux (RMI...) et des prestations chômage : 	
- Favorable	28
- Opposé	68
- Ne se prononce pas	4
	100

Les choix budgétaires découlent de la même logique : Le gouvernement favorise certains secteurs au détriment d'autres jugées moins rentables (Telle que la culture). En revanche, il ne renonce pas au système de l'assurance-maladie bien qu'il soit très coûteux, car il répond à des enjeux essentiels pour la nation.

Il faut tout de même souligner que la fiscalité étatique n'est pas la seule à peser sur les contribuables. Comme on l'a vu, si réforme il doit y avoir, en dehors d'une réforme de la décentralisation à achever, c'est bien une réforme des prélèvements sociaux car ce sont eux qui représentent le plus dans la dynamique de hausse des prélèvements obligatoires.

2. Nécessité d'équilibrer les comptes sociaux

PARIS (AFP) - Philippe Douste-Blazy, le ministre de la Santé, a indiqué mercredi sur Europe 1 que les comptes de la sécurité sociale pour 2004 faisaient apparaître "deux milliards d'économies de plus que prévu", grâce notamment au recul du déficit de l'assurance maladie.

La sécurité sociale, a, pendant très longtemps, été financée par des cotisations sociales assises sur les salaires. Cela pose deux questions :

- Les ressources dégagées sont-elles suffisantes sachant qu'il faut tenir compte des dépenses ?
- L'assiette de financement est-elle suffisamment large ?

Fallait-il réformer le système ? La législation a opté, par étapes successives, pour une fiscalité renforcée de la sécurité sociale. A cet effet, a été créé en 1991 un impôt affecté : la CSG (contribution sociale généralisée). Ce nouvel impôt a profondément évolué ; Destiné à l'origine à assurer une plus grande justice dans l'assiette des prélèvements sociaux il est devenu aujourd'hui le premier des impôts directs, et modifie profondément le système de financement de la sécurité sociale.

Lors de sa création, la CSG n'avait pas pour but d'accroître les ressources de la sécurité sociale, puisqu'elle devait s'accompagner de la suppression ou de la minoration d'autres ressources pour parvenir donc à une somme des PO inchangée. La CSG est une imposition qui fait l'objet d'une autorisation annuelle du parlement de la LFSS. Elle a 4 caractères :

- elle est affectée : elle sert à financer entre autres les allocations familiales
- C'est un impôt direct et c'est le premier impôt direct par son rendement. En 2004, le produit escompté de la CSG était d'environ 66 milliards d'euros. Cette montée est due à des augmentations successives de son taux, qui est passé de 1,1% à 7,5%. Cependant, elle se substitue presque intégralement aux autres cotisations qui sont supprimées.
- Elle a une assiette très large comparée aux autres prélèvements obligatoires
- Elle a un taux de prélèvement constant quelque soit le montant du revenu

Mais la CSG ne constitue pas le seul instrument d'une fiscalisation de la sécurité sociale. Pour assurer le passif de cette dernière, il a été nécessaire de créer en 1993 la CRDS (Contribution pour le Remboursement de la Dette Sociale). V. Ordonnance du 24/01/1996

En 1998, le déficit des régimes sociaux à apurer était de 205,5 milliards.

La CRDS est un impôt au départ d'une durée limitée de 13 ans mais prolongé de 5 ans par la LFSS de 1998 et dont l'assiette est identique à celle de la CSG (les revenus exclus de cette assiette sont peu nombreux). Son taux a été fixé à 0,5% et son rendement est d'environ 5 milliards d'euros par an.

Face au déficit abyssal du régime général, le ministre de la santé a engagé une nouvelle réforme de l'assurance -maladie en août 2004. Plusieurs propositions ont déjà été faites et certaines sont déjà rentrées en vigueur :

- Augmentation du forfait hospitalier
- Délivrement de médicaments génériques
- Non remboursement ou diminution des remboursements non génériques (de marque)
- Choix du médecin traitant plutôt que des hôpitaux
- Franchise de 1 euro dans le cadre des remboursements médicaux

Cette réforme, contestée, et trop récente pour que l'on en tire des enseignements, insiste sur la responsabilisation des patients et assurés.

La réforme de l'Etat se poursuit et passe par une réforme de la fonction publique ainsi qu'un rééquilibrage de la fonction publique. Mais on ne peut pas traiter la question de la structure des prélèvements obligatoires sans aborder celle de l'imposition sur les revenus.

B. Une réforme de l'imposition sur les revenus

1. L'IR, un impôt à part trop faible, et trop concentré

- Présentation de l'IR

L'impôt sur le revenu n'est réglé que par 50 % des Français.

En réalité, il s'agit plus des revenus que du revenu puisqu'il faut prendre en compte les revenus du travail (salaires et bénéfices), les revenus du patrimoine (mobilier ou immobilier), les pensions et les indemnités (de chômage, par exemple).

En 2005, par exemple, la tranche de revenu net de 2004 comprise entre 4 334 € et 8 524 € est imposée à 6,83 %, celle excédant 48 747 € à 48,09 %.

Barème de paiement de l'impôt sur le revenu (IR)

Imposition sur les revenus 2004 (déclaration IR mars 2005)

Barème de l'impôt sur le revenu 2005
(Pour une part de quotient familial)

Fraction de revenu net imposable	Taux d'imposition
Jusqu'à 4.334 EUR	0 %
Fraction de 4.335 à 8.524 EUR	6,83%
Fraction de 8.525 à 15.004 EUR	19,14%
Fraction de 15.005 à 24.294 EUR	28,26%
Fraction de 24.295 à 39.529 EUR	37,38%
Fraction de 39.530 à 48.747 EUR	42,62%
Fraction égale ou supérieur à 48.747 EUR	48,09%

- Faible part de l'IR en proportion du PIB

L'impôt sur le revenu des particuliers ne date en France que de la première guerre mondiale. Au Royaume- Uni, il a été adopté dès 1848. Quant à l'Allemagne, elle l'a instauré dès sa constitution en tant qu'Etat, en 1871. L'impôt sur le revenu représente 11,4% du PIB en France alors que cette part est en moyenne de 13,2% dans l'Union Européenne. Il s'agit donc d'un impôt nettement moins rentable ici qu'ailleurs. Pourtant, a priori, des taux marginaux d'imposition critiqués comme étant parmi les plus élevés d'Europe, couplés à un PIB de plus de 1600 milliards de dollars devrait

aboutir à une forte rentabilité de l'IR. Mais celle-ci s'explique en réalité par une forte concentration de ce type de prélèvement : Ce sont les mêmes qui le paient, et ces contribuables ne sont pas extrêmement nombreux.

- **Concentration de l'IR**

Il y a un double phénomène qui se crée pour échapper aux forts taux marginaux de l'impôt sur le revenu :

- Une fuite par le haut : Les hauts revenus échappent à l'IR par l'évasion fiscale, parce qu'ils peuvent faire jouer les différences de taux d'imposition pratiqué à travers les États de l'Union Européenne. Cette évasion concerne toutes sortes de hauts revenus, des cadres de multinationales et PDG aux stars de football et autres top models. L'Espagne et le Royaume-Uni, qui ont des taux nettement plus bas que les autres pays, sont ainsi très attractifs et se distinguent de la France, qui se rapproche elle de la Suède et du Danemark.
- Une fuite par le bas : Une partie de la population ayant des revenus inférieurs à la première tranche de taux d'imposition échappent à l'impôt sur le revenu. Cela va dans le sens de la justice sociale, ces personnes ayant peu ou pas de revenus ne pouvant pas maintenir un niveau de vie digne si on fait peser sur elle des PO en plus du coût quotidien de la vie. Mais l'IR ayant un taux jugé excessif quelque soit la tranche dans laquelle le contribuable se situe, une autre partie de la population aura tendance à fuir volontairement le travail pour ne pas être imposable et bénéficier au contraire de prestations sociales, qui ne seront pas imposables. Ce phénomène s'appelle « l'effet désincitatif » et il est commun à tous les États de l'Union Européenne. Mais la France est particulièrement touchée par le problème, ce qui a débouché sur la dénonciation de certaines dépenses publiques, qualifiées d'assistanat. L'effet désincitatif a des effets néfastes sur l'emploi et sur le déficit des comptes sociaux de la nation, l'État devant prendre en charge ceux qui ne veulent pas travailler.

Au final, ce sont surtout les classes moyennes qui contribuent au paiement de cet impôt inefficace.

S'en s'attacher à une réelle réforme, en profondeur, de la structure de l'IR, les différents gouvernements ont contourné le problème en créant deux autres prélèvements obligatoires sur les revenus : la Contribution Sociale Généralisée, et la Contribution pour le Remboursement de la Dette Sociale, dans le but de financer les dépenses sociales. Ce sont des « contributions sociales », et non des impôts. Elles concernent quasiment tous les revenus, y compris ceux de l'épargne, par ailleurs exonérés de l'impôt sur le revenu. Le taux de la CRDS est de 0,5%. Celui de la CSG est de 7,5% sur les revenus professionnels mais de 8,2% sur les revenus de placements.

Ces deux prélèvements obligatoires sont très rentables, grâce à deux facteurs :

- Ils ont une assiette large (préciser l'assiette de chaque contribution)
- Ils touchent une grande variété de revenus (préciser pour chaque contribution)

Les faibles taux auxquels sont soumis les contribuables n'entament en rien cette rentabilité, l'assiette étant suffisamment large. Autrement dit, on paie peu, mais beaucoup paient. En quelques années, ces deux contributions ont mis en exergue deux avantages principaux :

- Leur rentabilité vient à point nommé dans un contexte de déficit public excessif, où l'État a besoin de renflouer les caisses.
- Ils n'ont pas d'effet désincitatif et corrige même celui de l'IR dans la mesure où même les faibles revenus paient ces contributions.

La différence de rentabilité entre l'IR et l'ensemble CSG-CRDS se mesure (milliards d'euros) :

	Impôt sur le revenu	CSG + CRDS
2000	53,3	62,7
2001	53,5	66,5
2002	50,0	67,8
2003	53,1	69,5
2004	52,2	71,6

L'inconvénient tient à leur absence de progressivité : L'impôt, pour donner au système fiscal une de ses raisons d'être, c'est-à-dire sont caractère redistributif, est souhaité progressif. Or, ces deux contributions sociales créent la même pression fiscale envers des particuliers dont les situations sont largement différentes (Célibataire et personne mariée, personne âgée et actif...). L'essence du système fiscal d'un Etat, et a fortiori de l'Etat tel qu'il est conçu en France (plus interventionniste), c'est de faire contribuer les plus aisés pour financer les dépenses bénéficiant à toute la population, et les dépenses sociales plus ciblées et destinées à réduire les inégalités sociales.

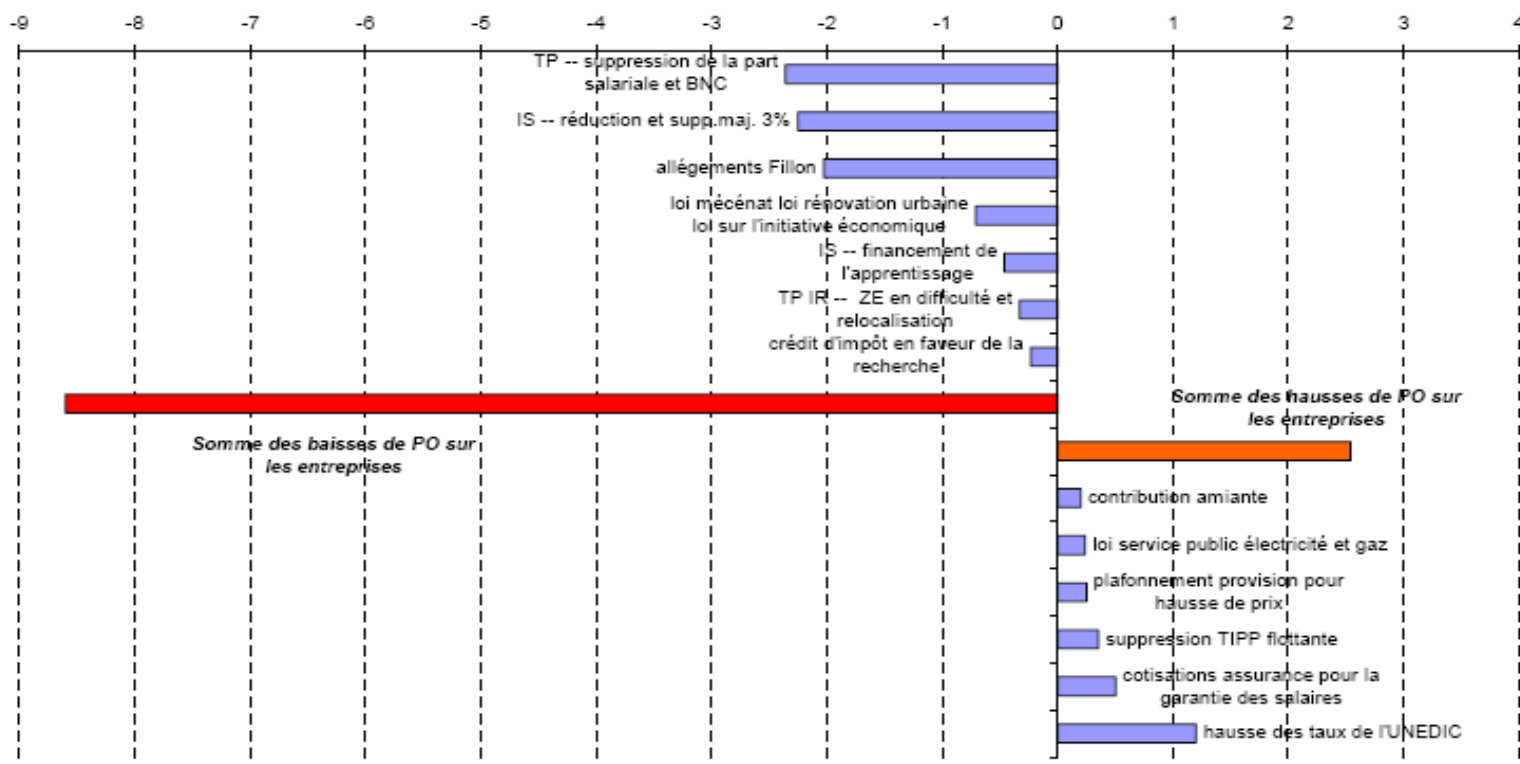
Ces deux contributions ont par ailleurs été critiquées par la CJCE qui, sur requête de la Commission européenne, a rappelé que l'on ne pouvait assujettir à plusieurs impôts sur le revenu un même contribuable. Le gouvernement a pu jouer sur les mots, ils n'en demeurent pas moins que sur le fond, la CSG et la CRS sont des impôts sur le revenu bis. C'est pourquoi plusieurs propositions sont actuellement faite pour fusionner à terme ces contributions avec l'impôt su le revenu : v. Rapport de la commission des finances du Sénat, M. Marini, 5 novembre 2003.

De manière générale, dans toute l'Europe, les prélèvements sur le facteur travail depuis les années 80 se sont alourdis alors que dans le même temps ceux sur le capital baissaient. Plusieurs raisons à cela :

- le financement de la protection sociale pèse encore majoritairement sur le travail dans les pays européens, et en France plus encore qu'ailleurs
 - surtout, concurrence fiscale entre Etats membres en l'absence d'harmonisation : par crainte de délocalisations, les facteurs de production les plus mobiles, à savoir capitaux et entreprises, sont fiscalement favorisés par rapport au facteur le moins mobile, le facteur travail.
- Mais ce changement de la répartition du poids de l'impôt crée des distorsions et est inéquitable. Dans une zone privilégiée d'intégration comme l'UE, une harmonisation est indispensable.

2002-2005 : évolution des prélèvements portant sur les entreprises

en milliards d'euros



2. Une nécessaire harmonisation fiscale européenne

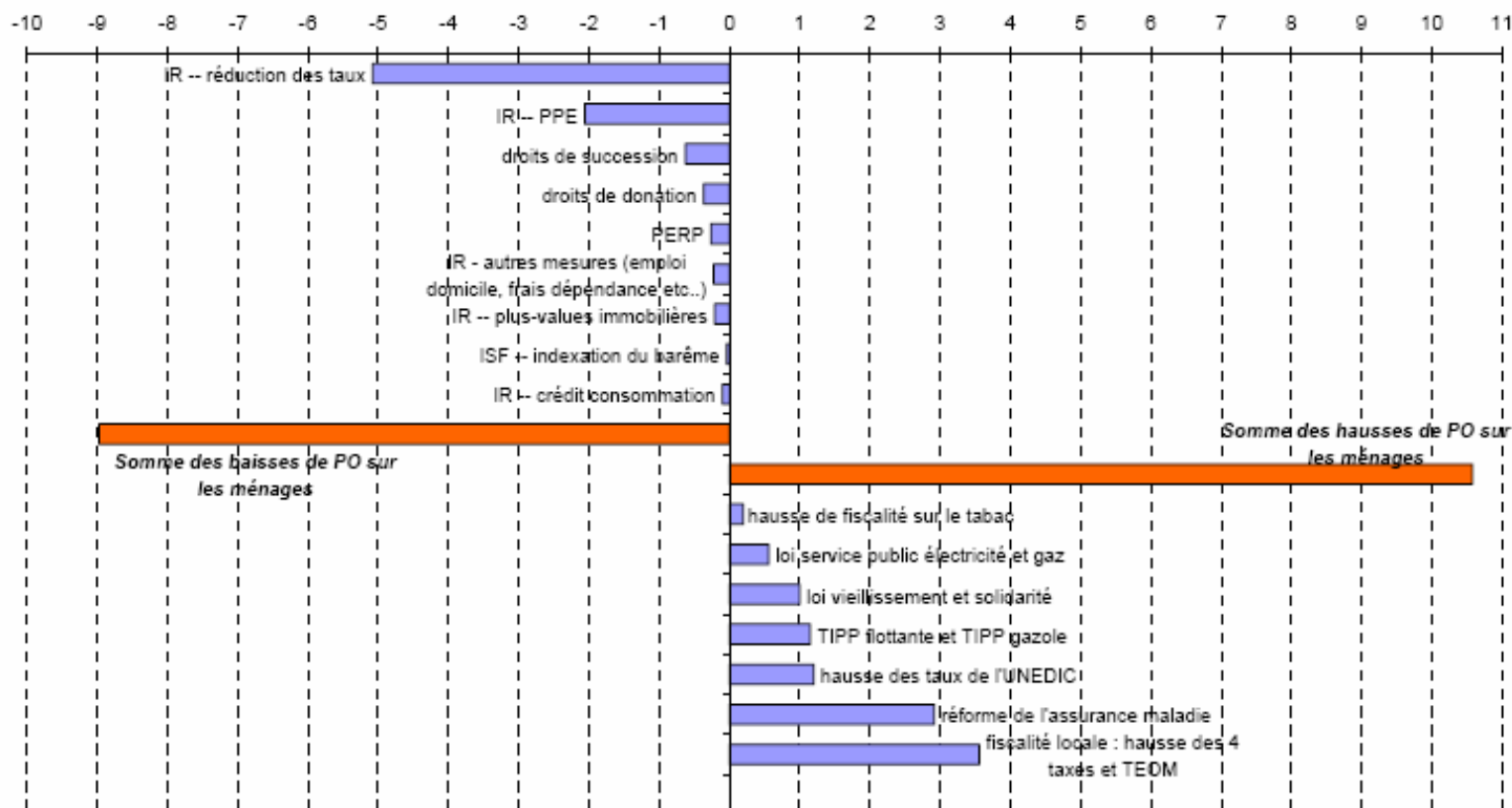
Une chose est sûre : les disparités des systèmes fiscaux et la mobilité croissante des bases imposables incitent naturellement les pays à s'aligner sur le « moins-disant » fiscal.

- Objectifs de l'harmonisation

Devant les dangers de cette concurrence fiscale allant vers le « moins-disant », les Etats de l'Union européenne doivent lutter contre la mobilité des hauts revenus et des personnes exerçant un travail à forte compétence. Une simple baisse des taux d'imposition telle que la pratique le gouvernement depuis 2002 est inefficace ; D'une part parce que les hauts revenus pourront encore trouver mieux à l'étranger, et d'autre part parce que cette baisse est largement compensée par la hausse de prélèvements touchant les classes moyennes, telles la TIPP, le relèvement des taux de l'UNEDIC, les impôts locaux...etc.

2002 - 2005 : évolution des prélèvements obligatoires portant sur les ménages

en milliards d'euros



Concernant l'IR, la fuite vers le bas peut être résorbée en ôtant à l'impôt sur le revenu son caractère désincitatif. Mais c'est la fuite vers le haut qui pose le plus de problème et fait perdre le plus d'argent à l'Etat : 1/10^e des contribuables les plus aisés paient les trois quarts de l'IR. Si ce dixième est mobile, l'Etat perd énormément.

Une harmonisation européenne du droit fiscal et de l'imposition sur les revenus a trois avantages :

- Priver les hauts revenus de toute mobilité fiscale
- Enrayer la dynamique de baisse générale des PO dans l'Union Européenne (c'est-à-dire le dumping fiscal)
- Diminuer la pression fiscale sur les classes moyennes, dès l'instant où les classes aisées s'acquittent effectivement de leur devoir fiscal

- **Méthodes de l'harmonisation**

Il apparaît clairement que le passage de l'unanimité à la majorité qualifiée est nécessaire. Le traité constitutionnel de l'Union européenne, suite au veto britannique à ce sujet, ne le permet pas mais contient des clauses passerelles permettant de passer à la majorité qualifiée sans révision global du traité.

De manière générale, l'article III-172 n'interdit pas les mesures d'harmonisation comme le montrent les multiples textes adoptés par l'Union en matière fiscale et sociale (plus de 200 textes en matière de droit du travail). Par ailleurs, l'article III-171 dit que la loi européenne harmonise les législations en matière d'impôts indirects (notamment la TVA).