

# Réforme fiscale et retour de la croissance

Michel DIDIER - Jean-François OUVRARD - Pascale SCAPECCHI



*Les recherches et recommandations présentées dans le présent document sont le fruit des travaux menés par les équipes de Coe-Rexecode accompagnées par un groupe de personnalités constitué de MM. Jean Peyrelevade, Aldo Cardoso, Patrice Corbin\*.*

*Au sein de Coe-Rexecode, ont contribué à la rédaction de cette étude : Pascale Scapecchi, Jean-François Ouvrard et Michel Didier, avec la participation de Denis Ferrand et Boris Melmoux-Eude. Les thèses présentées dans le présent document n'engagent que Coe-Rexecode.*

*Ce document constitue le premier rapport du « Cercle Rexecode ».*

*Le Cercle Rexecode est un groupe de réflexion créé en septembre 2013 et adossé à l'expertise macroéconomique et aux travaux scientifiques de l'institut d'études économiques Coe-Rexecode. Dédié aux enjeux et aux problématiques de l'offre productive, le Cercle Rexecode émet des propositions en matière de politique économique destinées à nourrir le débat public ainsi que la réflexion des dirigeants d'entreprises et des décideurs politiques.*

*Les notes sont regroupées à la fin de l'ouvrage. Les compléments et données chiffrées détaillées peuvent être consultés sur le site de Coe-Rexecode à l'adresse suivante*  
<http://www.coe-rexecode.fr/public/Analyses-et-previsions/Etudes-Notes-publiques>

---

\* avocat au cabinet Arsène Taxand.

# Réforme fiscale et retour de la croissance

Michel DIDIER - Jean-François OUVRARD  
Pascale SCAPECCHI



## Préface

*L'impôt a trois fonctions : financer les dépenses de l'Etat, participer à la redistribution du revenu et enfin inciter les agents économiques à prendre de bonnes décisions au regard des impératifs de croissance et d'emploi. Ce dernier aspect, pourtant décisif pour la prospérité à long terme de la collectivité, a été systématiquement négligé par nos dirigeants politiques.*

*Le taux des prélèvements obligatoires est en France parmi les plus élevés de tous les pays développés. Mais plus que le niveau global de la fiscalité et des cotisations sociales, il apparaît que sur de nombreux points, la structure même du prélèvement est contraire aux nécessités de la croissance. Baisser l'impôt n'est donc pas suffisant, il faut le faire de manière intelligente, en commençant par le réduire là où il est le plus anti-économique.*

*L'étude de Coe-Rexecode est à cet égard un instrument précieux. Le travail entrepris est considérable et, à ma connaissance, unique. Pour comparer la situation française à celle de nos voisins et concurrents, il fallait, impôt par impôt, nomenclature par nomenclature, ligne par ligne, rapprocher ce qui se fait d'un pays à l'autre pour aboutir à des chiffres homogènes. Il en ressort à mes yeux, parmi beaucoup d'autres, une conclusion majeure : la fiscalité française sur les revenus du capital est proprement absurde.*

On voit bien la portée du motif de redistribution : le patrimoine est encore plus concentré que le revenu. Affirmer que les revenus du capital doivent être taxés comme ceux du travail, c'est les soumettre à la même progressivité, donc faire payer davantage d'impôts aux plus riches détenteurs de patrimoine. Mais ce souci d'équité conduit à oublier que la France a besoin, pour augmenter sa productivité, améliorer ses perspectives de croissance et monter ses produits en gamme, d'une économie non pas moins mais davantage capitaliste. Dès lors, diminuer par la fiscalité (jusqu'à le rendre, dans un certain nombre de cas, négatif) le rendement des investissements des plus riches, de ceux qui ont le plus de capital, c'est le meilleur moyen, au nom de l'égalité, de se priver de croissance. Seule une taxation forfaitaire des revenus du capital, comme elle existe dans la plupart des pays développés, permettra de respecter cette condition nécessaire de l'efficacité : le rendement du capital doit être potentiellement le même pour tous les investisseurs.

L'investissement et la productivité sont chez nous fiscalement pénalisés. L'étude de Coe-Rexecode permet de mesurer, par comparaison avec les autres pays d'Europe, l'ampleur de l'écart à corriger. L'effort sur ces deux chapitres, à mes yeux prioritaire, n'est pas hors de portée. Plaise au Ciel que ce document soit lu par les décideurs politiques. A la recherche désespérée d'une croissance fugace et qui ne reviendra pas d'elle-même, ils y trouveraient les voies d'une réforme cohérente : la compétitivité d'une économie résulte du niveau de ses investissements d'innovation et la productivité, de la qualité et du coût de son offre.

Jean Peyrelevade

## Résumé et principales conclusions

L'économie française fait face à plusieurs difficultés : un recul de la compétitivité, une progression de la dette publique, un excès des prélèvements obligatoires, un arrêt des moteurs de la croissance et une montée du chômage qui menace les équilibres sociaux. La politique du « choc fiscal » n'a pas donné les résultats espérés. Entre 2012 et 2013, le résultat obtenu s'est limité à une réduction du déficit public d'à peine 13 milliards d'euros pour une augmentation des prélèvements obligatoires de 33 milliards d'euros. Le choc fiscal a en outre accentué l'instabilité fiscale des années récentes ce qui provoque des comportements restrictifs et pénalise la croissance. Cette instabilité tient largement à l'absence de vision économique claire de notre fiscalité.

L'objet de ce premier dossier du Cercle Rexecode est de rappeler quelques fondements économiques de la fiscalité et de faire apparaître les principales anomalies du système fiscal (impôts et cotisations sociales) par rapport à celui de nos partenaires européens et les conséquences sur la croissance économique. Il en ressort plusieurs recommandations.

### Les enseignements de la théorie économique

La première partie du dossier rappelle les principaux raisonnements économiques qui permettent de comprendre les relations entre les prélèvements obligatoires et la croissance économique.

Les prélèvements obligatoires sont à l'évidence nécessaires pour financer les services collectifs et la protection sociale. Ils entraînent aussi des conséquences économiques dont il faut avoir conscience. Des erreurs de perception peuvent en effet conduire à des mesures dont le coût économique serait excessif et probablement non voulu.

Tout impôt modifie les comportements et l'équilibre des marchés. Il a pour effet d'augmenter le prix du marché et de diminuer le volume des échanges et de la production. Au niveau de l'économie globale, un taux élevé de prélèvements obligatoires diminue la part de la production nationale de biens privés et augmente la part des biens publics. L'effet d'éviction de la production privée par les prélèvements publics est particulièrement élevé en France et l'écart semble se reporter très largement sur l'industrie qui est, avec certaines activités de services, le secteur le plus exposé à la concurrence mondiale.

Les impôts influencent les décisions des agents économiques. Pour limiter les pertes d'efficacité économique, il est généralement admis que le principe de neutralité devrait gouverner la politique fiscale. Selon ce principe, un système fiscal devrait être conçu pour que l'allocation des ressources s'écarte le moins possible de ce qu'elle aurait été en l'absence de fiscalité.

Parmi les distorsions possibles, il convient de distinguer les effets liés au poids global de la fiscalité et ceux qui sont liés à la structure de la fiscalité. Le poids global de la fiscalité reflète les préférences collectives concernant la taille du secteur public. La structure de la fiscalité est, quant à elle, le moyen d'atteindre l'objectif de prélèvement global et le cas échéant d'influencer les comportements individuels ou de prendre en compte les objectifs d'équité. Pour un poids total des prélèvements obligatoires donné, la structure de la fiscalité peut être plus ou moins défavorable à la croissance.

Plusieurs travaux de l'OCDE classent les prélèvements obligatoires selon leur degré de « nocivité » pour la croissance. Ils démontrent que les prélèvements sur les revenus des entreprises ont les effets les plus négatifs sur le revenu national, suivi par les impôts sur les revenus des personnes. En revanche, les taxes sur la consommation ont moins d'effets négatifs sur la croissance. Les prélèvements sur la propriété immobilière pourraient être dans



certaines limites des impôts relativement les moins défavorables à la croissance. Enfin, les impôts qui pèsent sur la rentabilité du capital productif ont des effets négatifs sur l'investissement et la croissance.

L'opposition souvent mise en avant entre « prélèvements sur le revenu » et « prélèvements sur le capital » n'a pas de fondement économique. La catégorie « prélèvements sur le capital » peut consister en un impôt calculé sur le revenu du capital ou sur la valeur d'un capital. Dans tous les cas, le paiement ne peut se faire qu'à partir du revenu. Tout impôt récurrent, qui se répète d'année en année, est du point de vue économique un impôt prélevé sur le revenu.

Quel que soit l'agent économique juridiquement responsable du paiement de l'impôt, la charge finale de l'impôt est en partie répercutée sur d'autres acteurs. L'agent qui supportera en définitive l'essentiel de la charge sera celui qui est le moins sensible au prix. Pour apprécier l'impact réel des mesures fiscales, il faut donc tenir compte des réactions des acteurs économiques et des modifications de l'équilibre économique qui en résultent. Le débat sur les mesures fiscales devrait surtout s'attacher aux conséquences des mesures sur l'économie dans son ensemble, notamment sur la production et l'emploi, plutôt qu'au classement d'un impôt dans telle ou telle catégorie.

## **Les anomalies de la fiscalité française**

La seconde partie de ce dossier présente une analyse comparée très détaillée du niveau et de la structure des prélèvements obligatoires entre la France et quatre pays européens comparables, la première réalisée à ce niveau à notre connaissance. Il s'agit de faire apparaître les éventuelles « anomalies » fiscales françaises, c'est-à-dire les écarts les plus significatifs par rapport aux autres pays.

### **Première anomalie : un niveau très élevé des prélèvements obligatoires**

La première « anomalie » est le niveau élevé des prélèvements obligatoires, pris de façon globale ou décomposé par assiettes taxables (consommation, travail, capital). Le taux de prélèvements

obligatoires est en France parmi les plus élevés des grands pays : 45 % du PIB en 2012, 46 % prévus pour 2013. Seul le Danemark présente actuellement un taux de prélèvements supérieur. Les deux grands pays qui ont les taux les plus élevés, la France et l'Italie, sont aussi ceux qui ont perdu le plus de parts de marché et dont la croissance par habitant a été relativement faible au cours de la période.

La France est en outre avec l'Italie (ainsi que Chypre, Malte et le Portugal) un des rares pays dont le taux de prélèvements obligatoires est plus élevé en 2013 qu'en 2000. Au cours de la même période, ce taux a sensiblement diminué en Allemagne et en Suède. C'est en 2012 et en 2013 que le taux de prélèvement est « sorti de l'épure » par le haut sous l'effet du choc fiscal. Le niveau des prélèvements obligatoires avait en effet été tendanciellement stable en France de 2000 à 2011 : 44,2 % du PIB en 2000, 44,1 % en 2006, 43,7 % en 2011. Il a fortement augmenté en 2012 et 2013.

Pour les prélèvements classés dans les publications de la Commission européenne en « prélèvements sur la consommation » (qui représentent entre 8,6 % et 11,8 % du PIB selon les pays), la France se situe un peu au-dessous du Royaume-Uni mais au-dessus des autres pays avec un montant de prélèvements de 11,2 % du PIB en 2012, en raison de nombreuses taxes d'importance secondaire mais qui totalisent plus de 30 milliards d'euros.

Pour les « prélèvements sur le travail » avec 23,4 % du PIB en 2012, la France affiche le niveau le plus élevé des grands pays européens, très au-dessus de l'Espagne et du Royaume-Uni mais proche du taux de l'Allemagne et de l'Italie (environ 1 point de PIB au-dessus de chacun des deux pays). Outre ces écarts, la principale anomalie française porte sur la structure des cotisations sociales sur le travail salarié. Celle-ci fait en France une part beaucoup plus importante aux cotisations payées par les employeurs.

### ***Deuxième anomalie : les prélèvements qui pèsent sur les coûts de production***

Une deuxième anomalie réside dans l'existence de prélèvements qui pèsent sur les coûts de production. Le poids de l'impôt sur les sociétés est en France assez comparable à celui des autres

pays si on le mesure en points de PIB, mais il s'avère sensiblement plus élevé qu'ailleurs en proportion des résultats des entreprises en raison des faibles marges des entreprises en France.

Les prélèvements qui sont inscrits en charges d'exploitation des entreprises et qui pèsent sur le coût de production sont beaucoup plus élevés en France que dans les autres pays. Les principaux prélèvements qui grèvent les coûts de production sont en France, outre les cotisations sociales employeurs, des impôts calculés sur la masse salariale (en tout 30 milliards d'euros) dont la taxe sur les salaires (12 milliards), le versement transport (7 milliards), les taxes au profit de l'Association pour la garantie des salaires, de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), et du Fonds national d'aide au logement (FNAL) chacun pour environ 2 milliards d'euros. Il s'y ajoute d'autres impôts calculés sur diverses bases : la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) pour près de 13 milliards d'euros, l'impôt foncier sur le bâti (11 milliards), la cotisation foncière des entreprises (près de 6 milliards), la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) pour près de 6 milliards. A titre de comparaison, les entreprises allemandes ont en charge d'exploitation pour l'essentiel des cotisations sociales employeurs (55 milliards de moins que les entreprises françaises), et des impôts fonciers qui représentent 14 % de nos impôts fonciers.

### **Troisième anomalie : une fiscalité du capital complètement atypique**

Au-delà des impôts sur la production (déjà pris en compte ci-dessus), d'autres prélèvements, acquittés par les ménages, pèsent sur le rendement final du capital. Les prélèvements qui pèsent sur le rendement final du capital sont élevés en France du fait d'impôts courants sur le capital (dont l'impôt de solidarité sur la fortune) et d'impôts fonciers élevés. Ils représentent en France 4,7 points de PIB contre 2,9 % en Allemagne.

Au-delà du niveau des prélèvements, l'architecture de la fiscalité du capital est « hors normes ». Le système fiscal français superpose actuellement des prélèvements sur les revenus du capital « alignés » sur les revenus du travail et un deuxième impôt calculé sur le stock de capital qui grève une seconde fois le revenu. Lorsque l'isf a été introduit en 1982, il représentait (pour la tranche marginale) à peu

près 10 % du revenu généré pour un placement en obligations publiques. Il en représente aujourd'hui 65 %, qui s'ajoutent à l'impôt sur le revenu et les prélèvements sociaux. Cette situation est à peu près unique au monde et génératrice de fortes distorsions. Le taux marginal d'imposition économique du revenu (incluant l'impôt sur le revenu, les prélèvements sociaux et l'isf) peut ainsi atteindre près de 130 % du revenu total généré par le capital, avec diverses atténuations qui créent des effets de seuils et d'opacité nombreux. Le taux marginal dépasse 100 % du revenu dès la deuxième tranche de l'isf. Pour l'ensemble de ces raisons, il semble nécessaire de revisiter rapidement la question de la fiscalité du capital.

La comparaison avec les pays scandinaves est riche d'enseignements. L'économiste danois Niels Christian Nielsen a introduit il y a plus de trente ans le concept de « taxation duale » des revenus qui combine un taux unique sur les revenus du capital et une taxation progressive des revenus du travail. Cette forme d'imposition a été adoptée par plusieurs pays nordiques (Danemark, Finlande, Norvège et Suède) au cours de leurs réformes fiscales avec des effets favorables pour la croissance. D'autres pays, notamment l'Allemagne, ont adopté une approche s'inspirant des réformes nordiques. Pratiquement aucun pays n'ajoute à l'imposition des revenus du capital un deuxième prélèvement sur le revenu calculé sur le stock de capital.

### ***Un constat : une baisse sensible de la rentabilité des entreprises***

Il ne s'agit pas là d'une anomalie spécifiquement fiscale à proprement parler mais d'une situation de fait. Elle s'explique en partie à la dérive du coût du travail supérieure aux gains de productivité désormais bien identifiée dans d'autres travaux antérieurs de Coe-Rexecode mais aussi par une structure fiscale qui pèse de façon excessive sur la performance économique.

Les sources de comptabilité nationale et les bases de données d'entreprises conduisent à un diagnostic concordant qui met en lumière un net recul de la rentabilité des sociétés non financières en France. Le rendement des fonds propres des sociétés non financières (rapport entre les résultats après impôts, avant amortissement et avant distribution et la valeur des fonds propres) a

diminué de plus de 20 % au cours de la période 2000-2012. Il est de l'ordre de 3,5 % en 2012 et il a encore baissé à 3,3 % en 2013, selon les premiers résultats des comptes nationaux. Il s'inscrit à son plus bas niveau depuis plus de vingt ans. Or, la rentabilité du capital est un déterminant de son rythme d'accumulation, c'est-à-dire de l'investissement et en définitive de la croissance.

## Principales conclusions et recommandations

La zone euro émerge d'une crise de divergence qui aurait pu lui être fatale. Le choc fiscal français a encore accentué la divergence des niveaux de fiscalité entre la France et la moyenne de la zone euro. Une telle dérive dans une même zone monétaire pose un problème de cohésion. L'objectif de convergence avec l'Allemagne a été rappelé récemment par le Président de la République. Pour ce qui est du niveau total des prélèvements obligatoires, la distance avec l'Allemagne est actuellement de 113 milliards d'euros. Un tel écart ne pourra être résorbé que progressivement. Mais l'effort de convergence doit être engagé dès maintenant prioritairement sur les prélèvements les plus nocifs pour la croissance. Ceux-ci représentent l'essentiel de l'écart entre les deux pays. Sur 113 milliards entre la France et l'Allemagne, 100 milliards d'euros portent sur les impôts les plus pénalisants pour la croissance dont 65 milliards sur les prélèvements sur la production et 35 milliards sur le rendement final du capital. L'effort de convergence devrait donc être engagé dans deux directions : 1. Un recalage de nos coûts de production afin de redonner de la compétitivité à nos exportations et 2. une correction des excès manifestes de la fiscalité du capital pour stimuler les comportements d'investissement.

Le Président de la République a proposé le 14 janvier 2014 une nouvelle politique budgétaire fondée sur des économies de dépenses et une baisse des charges. Cette démarche peut réussir en France, comme des démarches similaires ont réussi dans d'autres pays dans le passé dès lors que des marges de manœuvre sont dégagées du côté des dépenses publiques. Une réorientation explicite de l'évolution de nos prélèvements obligatoires en faveur de la croissance est aujourd'hui nécessaire. Cette évolution doit bien sûr prendre en compte le souci de l'équité et les contraintes de l'équilibre budgétaire, mais elle doit aussi donner un haut degré de priorité au retour de la croissance.



## Introduction

L'économie française est en panne de croissance. Recul de compétitivité, progression dangereuse de la dette publique, niveau structurellement élevé et en brutale augmentation des prélèvements obligatoires, arrêt des moteurs de la croissance et montée du chômage qui menace les équilibres sociaux.

L'impératif de compétitivité a été longtemps contesté. Faute d'un diagnostic partagé sur les causes de la rupture de compétitivité de l'an 2000 et sur les politiques à mettre en œuvre, des centaines de milliers d'emplois et près de mille cinq cents milliards d'euros d'exportations ont été perdus. Une stratégie cohérente n'a pu s'amorcer que lorsque les principaux courants politiques ont commencé à se rejoindre sur quelques idées simples : accords de compétitivité dans les entreprises, baisse du coût du travail, renforcement de la recherche et de l'innovation industrielle. Il convient de rechercher sur la fiscalité une prise de conscience collective analogue. La présente étude se propose d'y contribuer en examinant comment la fiscalité peut contribuer au retour de la croissance. Cette prise de conscience est d'autant plus urgente que la politique de « choc fiscal » s'est avérée décevante.

Elle a bridé toute velléité de reprise économique et son rendement en termes de réduction du déficit public a été médiocre, à peine 13 milliards d'euros de réduction du déficit en 2013 pour 33 milliards de prélèvements supplémentaires entre 2012 et 2013. Plusieurs raisons ont contribué à ce mauvais résultat.

La première raison est que la priorité a été donnée à la hausse des impôts alors que l'action sur la dépense publique a été

retardée. La deuxième raison est que les mesures fiscales se sont multipliées au cours des années récentes, sans étude préalable, souvent sur la base d'affirmations non documentées, et au total de façon très désordonnée. Pour ne citer que quelques exemples, on peut mentionner la création, la suppression puis le rétablissement du bouclier fiscal, le remplacement de la taxe professionnelle par deux impôts nouveaux, la défiscalisation puis la refiscalisation des heures supplémentaires, l'allègement puis l'aggravation de l'impôt sur la fortune et sur les droits de succession, l'instauration de la « TVA sociale » annulée puis remplacée par une autre forme de TVA sociale, l'augmentation massive de l'imposition des plus-values sur valeurs mobilières bouleversée trois mois après le vote du Parlement, l'instauration d'un crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi dont la réforme est envisagée alors qu'il vient à peine d'entrer en application. Ces changements incessants sans vision économique d'ensemble perturbent les comportements et brident l'investissement et la croissance.

La troisième raison est le conflit permanent entre plusieurs grilles de lecture de la fiscalité. On invoque ainsi tour à tour le souci légitime de justice fiscale, le besoin de soutenir l'activité, la nécessité de financer des dépenses publiques très élevées ou le rétablissement de la compétitivité française. Notre système fiscal ne repose pas (ou plus) sur des idées claires, acceptables par une large opinion et étayées par des raisonnements économiques documentés. Les promesses de stabilité fiscale ne deviendront crédibles que si le système des prélèvements repose sur des bases cohérentes et acceptables : l'absence d'excès notoires (même si ceux-ci ne devaient concerner que des minorités de contribuables), le sentiment que les prélèvements sont raisonnablement répartis et que la fiscalité ne constitue pas un obstacle à la croissance, au pouvoir d'achat et à l'emploi. Dans une économie ouverte, il faut toujours avoir à l'esprit les arbitrages possibles de tous les acteurs entre le territoire national et l'ensemble des autres territoires. L'observation s'applique tout particulièrement à la France, membre fondateur de l'Union européenne, dont l'un des principes est la libre circulation des personnes, des marchandises et des capitaux.

Une quatrième raison de l'échec du choc fiscal est que les mesures privilégiées ont souvent été les mesures les plus pénalisantes pour l'investissement et la croissance. L'escalade des prélèvements sur le capital dans un contexte de baisse de la rentabilité



va exactement à l'opposé des réformes fiscales des pays qui ont amélioré leur performance économique au cours des années récentes.

Le Président de la République vient d'annoncer de nouvelles orientations de politique économique plus conformes aux stratégies mises en œuvre dans ces pays : économies budgétaires, baisse des charges sociales, discussion d'un « Pacte de responsabilité », nouvelles orientations fiscales, notamment dans le cadre d'« Assises de la fiscalité ».

Notre recherche sur la fiscalité a été engagée il y a dix-huit mois, bien avant les annonces récentes. Elle a bénéficié des conseils de personnalités particulièrement qualifiées. L'ambition était de remettre de l'économie dans la fiscalité en analysant les relations entre le niveau et surtout la structure des prélèvements obligatoires et la performance économique de la France. C'est pourquoi l'analyse a été centrée sur les aspects de la fiscalité concernant la production et l'investissement plutôt que sur les questions spécifiques à la fiscalité des ménages. La fiscalité est une composante majeure dans les décisions des acteurs économiques. Elle conditionne les coûts et les choix de production, la compétitivité des produits, les décisions d'épargne. Nous espérons que les résultats présentés pourront être utiles dans le nouveau contexte de la politique économique et dans le débat qui s'engage.

Une première partie rappelle les fondements économiques de la fiscalité. Le chapitre 1 présente d'abord ce que la théorie économique nous apprend à propos des conséquences de l'impôt sur l'équilibre économique d'ensemble. Un résultat important est que ces conséquences dépendent largement de la sensibilité des acteurs économiques au prélèvement fiscal. Un impôt dont le paiement est mis à la charge d'un agent économique modifie l'équilibre économique et peut être (en tout ou partie) répercuté sur d'autres agents. L'important est donc moins de débattre de la répartition des mesures fiscales entre les agents que de bien apprécier les effets de la fiscalité sur l'ensemble des agents. Une seconde observation à avoir à l'esprit est que les notions fiscales d'impôt sur le revenu et d'impôt sur le capital sont confuses. Tout impôt récurrent doit être payé sur le revenu et est de ce fait sur le plan économique un impôt à payer sur le revenu.

Le chapitre 2 examine ce qu'il est possible de dire aujourd'hui sur les relations entre la structure de la fiscalité et le taux de croissance économique. Il apparaît que les prélèvements obligatoires peuvent avoir plus ou moins d'effets sur la croissance et que la situation des prélèvements obligatoires n'est donc pas neutre pour la croissance.

La seconde partie identifie les anomalies principales des prélèvements obligatoires en France : charges sociales et fiscales sur le compte des entreprises, prélèvements excessifs et incohérents sur le rendement du capital. Elle comporte deux chapitres.

Le chapitre 3 présente une comparaison rigoureuse et détaillée des niveaux de prélèvements obligatoires en France et dans les pays comparables afin de mettre en lumière les éventuelles « anomalies fiscales » françaises. Les principales « anomalies » apparaissent au niveau de la répartition des cotisations sociales, des impôts sur la production et de la fiscalité du capital. Elles portent précisément sur les impôts les plus « nocifs » pour la croissance.

Le chapitre 4 propose une approche économique plus précise de la fiscalité du capital. Il en ressort une baisse préoccupante de la rentabilité des entreprises non financières et une hausse des taux marginaux de prélèvements assis sur le capital très atypiques.

Il apparaît en conclusion que les orientations tracées par le Président de la République sont susceptibles d'ouvrir un chemin vers le retour de la croissance et la baisse du chômage en France, à la condition toutefois que le niveau global des prélèvements obligatoires converge vers celui de nos principaux voisins européens par étapes programmées et que les anomalies les plus nocives pour la croissance soient corrigées rapidement.

- I -

## Les fondements économiques de la fiscalité

Cette première partie présente les relations entre la fiscalité et l'économie en se fondant sur la théorie économique courante. Elle se propose d'apporter un peu de rigueur dans une terminologie répandue mais ambiguë qui explique une certaine confusion dans le débat sur les prélèvements obligatoires.

De nombreuses études ont été consacrées à la définition, à la mesure et aux effets des prélèvements obligatoires. Le Conseil des Prélèvements Obligatoires examine régulièrement en détail certains aspects de la fiscalité. Le Conseil d'Analyse Economique a consacré aux prélèvements obligatoires plusieurs rapports, dont notamment deux rapports de François Bourguignon à la fin des années 1990 (*Fiscalité et redistribution*, novembre 1998 ; *L'architecture des prélèvements en France*, août 1999), un rapport de Christian Saint-Etienne et Jacques Le Cacheux qui proposait une réforme fiscale de grande ampleur (*Croissance équitable et Concurrence fiscale*, 2005) et une note récente sur la fiscalité des revenus du capital (Patrick Artus, Antoine Bozio et Cecilia Garcia-Penalosa, septembre 2013). Le Conseil Economique et Social, sur le rapport de Philippe Clézio, s'est longuement interrogé sur les enjeux des prélèvements obligatoires (*Prélèvements obligatoires : compréhension, efficacité économique et justice sociale*, 2005). Il faudrait aussi citer les nombreux travaux de Henri Sterdinyak et d'innombrables essais sur la fiscalité.

Les prélèvements obligatoires sont les versements des agents économiques aux administrations publiques qui ne résultent pas d'une décision volontaire (contractuelle notamment) des agents qui les acquittent mais d'une obligation législative ou réglementaire, et qui ne sont pas la contrepartie directe d'un service rendu à l'agent concerné.

Ils constituent l'essentiel des ressources de l'Etat et des collectivités locales (on parle alors généralement d'impôts) ainsi que des organismes de protection sociale collective (on parle plutôt alors de cotisations sociales). Le caractère commun à ces prélèvements est d'être obligatoires et de constituer par conséquent une contrainte absolue pour les agents économiques, à laquelle ils doivent adapter impérativement leurs comportements. Le taux de prélèvements obligatoires est le total des prélèvements obligatoires acquittés au cours d'une année rapporté au produit intérieur brut de la même année.

Les débats sur les prélèvements se réfèrent souvent aux expressions « impôts sur ... » ou « prélèvements sur ... ». Ainsi distingue-t-on par exemple les prélèvements sur la consommation, les prélèvements sur le travail, les prélèvements sur le capital, ou à d'autres moments les prélèvements sur les entreprises ou les prélèvements sur les ménages, qui se recoupent bien sûr avec les précédentes.

Ces expressions usuelles sont très ambiguës et souvent trompeuses. Si elles se réfèrent à l'agent qui doit juridiquement acquitter l'impôt (entreprises, ménages ou éventuellement certaines catégories d'entre eux), nous montrons au chapitre 1 que l'incidence réelle peut être assez différente de l'incidence apparente. Mais ces expressions se réfèrent aussi non pas aux agents mais aux opérations économiques imposées. C'est par exemple le cas des expressions « impôts sur le revenu » ou « impôts sur le capital » qui ne se réfèrent pas à des contribuables mais à des natures d'impôts, dont le sens doit être précisé. En effet, comme l'écrit Jean Peyrelevade<sup>1</sup> : « *Travail et capital ne sont pas des contribuables. Ils ne sont inscrits sur aucun rôle. Les agents économiques qui supportent et payent l'impôt sont toujours des personnes, morales (entreprises) ou physiques (ménages), pas des concepts* ». Les précédentes renvoient plutôt au mode de calcul de l'impôt. Les impôts sur le revenu sont calculés par application d'un taux à un revenu fiscal (annuel). La catégorie « prélèvements sur le capital » peut renvoyer au mode de calcul, c'est-à-

dire à l'application d'un taux à la valeur d'un actif ou capital (exemples : taxe foncière ou impôt de solidarité sur la fortune), ou bien consister en un impôt assis sur le revenu du capital. Il est important de souligner que dans les deux cas, le paiement ne peut être effectué qu'à partir du revenu.

Les économistes distinguent aussi traditionnellement les stocks et les flux. L'*Encyclopédie Economique*<sup>2</sup> précise par exemple : « *Un stock est une grandeur mesurée à un instant donné (la quantité d'eau d'un lac) et un flux une quantité par unité de temps (le débit d'un fleuve)* ». Le revenu est un flux. Les impôts récurrents, qui se répètent d'année en année, sont des flux. Sauf à vouloir « vider l'eau du lac », ils ne peuvent être prélevés que sur le revenu. Irving Fisher écrivait dès 1906 dans son ouvrage *De la nature du revenu et du capital* : « *Une autre tentative qui se rapproche beaucoup de la présente et qui est faite en vue d'éviter les difficultés du double emploi et de la confusion du capital et du revenu consiste à spécifier non pas que le revenu doit d'une façon vague être « régulier », mais qu'il doit avoir pour particularité de ne pas altérer le capital qui le fournit* ». Selon John Hicks<sup>3</sup>, « *le revenu doit être défini comme la somme de monnaie qu'un individu peut dépenser cette semaine et peut encore espérer pouvoir dépenser chacune des semaines suivantes en termes réels* ». L'idée est la même, le revenu est ce que l'on peut dépenser au cours d'une période sans « altérer » le capital.

Les comptes nationaux ne s'y trompent pas quand ils calculent le « revenu disponible des ménages » en retranchant du revenu brut l'ensemble des impôts de toutes natures, y compris les impôts présentés comme des « prélèvements sur le capital ». Pour éviter les confusions, nous parlerons d'impôts assis (ou calculés) sur les salaires, ou sur le capital (flux ou stock). Mais quel que soit le mode de calcul, l'ensemble doit être considéré comme un prélèvement sur le revenu. La réalité économique est que tout impôt récurrent ne peut être payé que sur les revenus.

Deux chapitres sont consacrés l'un aux liens entre prélèvements obligatoires et équilibre économique, le second aux liens entre prélèvements obligatoires et croissance économique. Le premier (chapitre 1) se réfère plutôt au niveau des prélèvements, le second (chapitre 2) à la structure des prélèvements.



## Chapitre 1

# L'impôt et l'équilibre économique

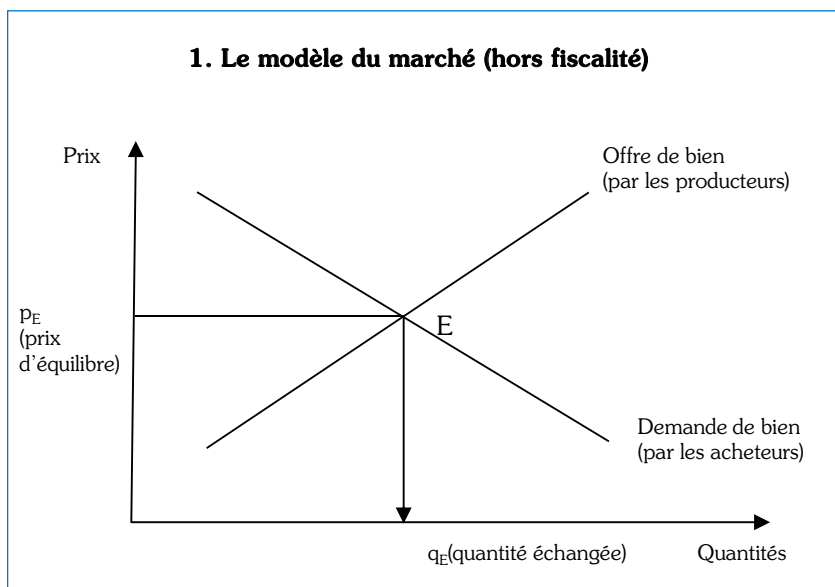
Une question revient régulièrement lorsque le Gouvernement et le Parlement modifient la fiscalité : « qui doit payer ? », ou éventuellement « qui devrait bénéficier d'un allègement fiscal ? ». Faut-il par exemple faire payer les entreprises ou les ménages ? La consommation ou l'épargne ? Les revenus ou le capital ? Divers argumentaires sont présentés pour justifier, ou pour contester la répartition des efforts demandés. Quels que soient les argumentaires proposés, les présentations usuelles ne montrent que l'apparence des choses. La réalité est qu'un impôt dont le paiement est exigé d'un acteur économique peut être répercuté en tout ou partie sur d'autres acteurs. L'incidence effective de l'impôt peut ainsi se trouver assez différente de sa charge apparente. Tout impôt, ou toute augmentation d'impôt, modifie l'équilibre économique. Dans le nouvel équilibre économique, d'une part les recettes constatées peuvent être différentes des recettes attendues *a priori*, d'autre part tout ou partie de l'impôt peut être répercutée sur d'autres acteurs. La question est donc moins « qui doit payer l'administration ? » que « qui supporte finalement l'impôt ? » et surtout « quelles sont les conséquences de tel ou tel prélèvement pour chacun des acteurs économiques et pour l'équilibre et la croissance de l'économie dans son ensemble ? »

La théorie économique et l'observation économétrique peuvent contribuer à apporter des réponses à cette question. C'est l'objet de cette partie qui résume quelques principes de la théorie économique que nous nous efforcerons de présenter de façon aussi simple que possible. Le lecteur pressé peut se contenter de lire les résultats encadrés.

Nous montrons d'abord à partir de la représentation classique du marché d'un bien comment la fiscalité modifie l'équilibre du marché. Nous examinons ensuite comment la fiscalité modifie l'équilibre d'ensemble de l'économie. Nous nous interrogeons enfin sur les particularités françaises en comparant la structure de la valeur ajoutée en France et dans les pays européens comparables.

## L'impact sur l'équilibre d'un marché

La référence classique, que nous rappelons très brièvement, est le modèle d'équilibre du marché d'un bien représenté par les courbes d'offre et de demande traditionnelles. Si le marché fonctionne bien, ce qui suppose une réelle concurrence et une réactivité des acteurs, un prix d'équilibre se fixe au niveau tel que les quantités de biens offertes et les quantités demandées à ce prix soient égales. Le prix du marché permet la réalisation d'échanges équilibrés. Le modèle du marché est représenté de façon classique par un diagramme qui rapproche l'offre et la demande. La quantité de biens offerte sur le marché par les vendeurs (généralement les producteurs du bien) est fonction du prix qu'ils pensent obtenir. Elle est représentée par une ligne montante (la courbe d'offre du bien). La quantité de bien demandée par les consommateurs





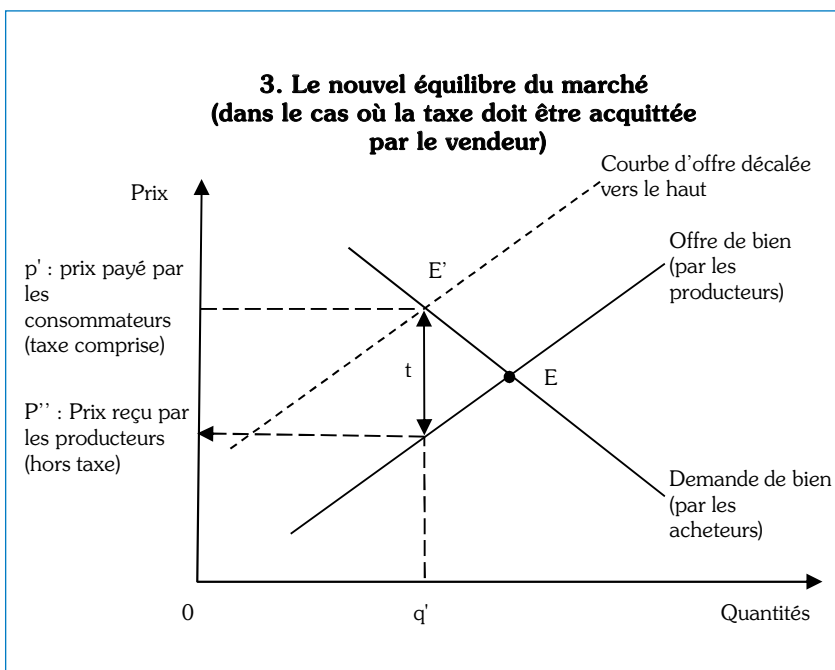
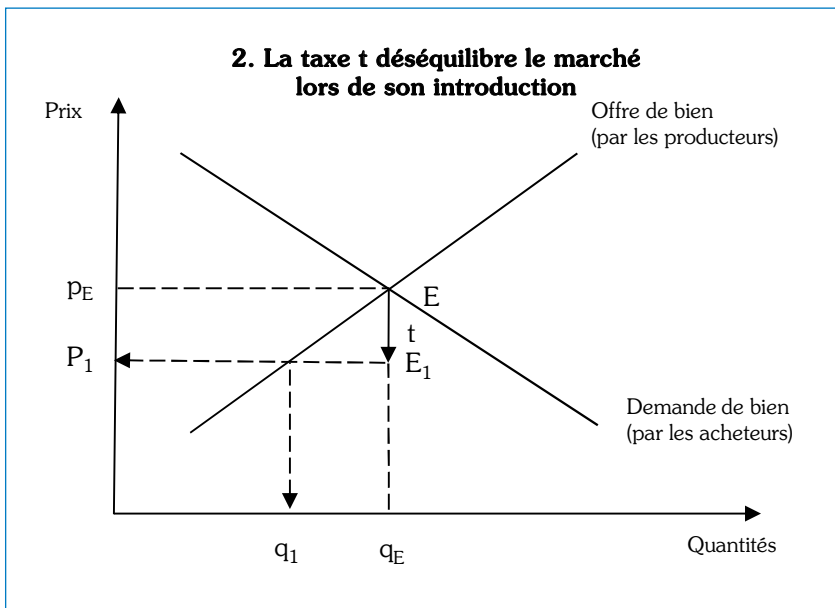
dépend du prix qu'ils ont à payer pour le bien. Elle est représentée par une courbe descendante (la courbe de demande du bien).

Le graphique montre qu'il existe en principe un prix  $p$  pour lequel la quantité que les producteurs apportent au marché s'ils reçoivent ce prix est égale à la quantité que les consommateurs sont prêts à acheter s'ils doivent payer ce prix. C'est le prix d'équilibre du marché.

Nous reviendrons sur les nombreuses hypothèses implicites du modèle de référence (concurrence entre les producteurs, transparence du marché, caractère statique de l'équilibre, *etc.*), donc aussi sur ses limites. Ce modèle constituant la référence de base des économistes, nous examinons les conséquences d'une taxe sur l'équilibre du marché dans le cadre de cette représentation.

Nous retenons l'hypothèse la plus simple d'un impôt fixe de  $t$  euros par unité échangée. L'élément nouveau est que, entre les deux prix (reçu et payé) il faut introduire la contrainte de la taxe. Si avant l'introduction de la taxe, le prix payé par l'acheteur était identique au prix reçu par le vendeur, il n'en est plus de même lorsque l'échange de bien est taxé. Il y aura alors deux prix : un prix hors taxe (qui sera le montant effectivement perçu par le vendeur) et le prix taxe comprise (qui sera le montant à déboursier par l'acheteur). La différence entre les deux prix est le montant qui devra être obligatoirement payé à l'Etat. Entre l'acheteur et le vendeur s'est introduit l'Etat qui impose une obligation nouvelle lors de la réalisation de chaque transaction.

L'obligation d'acquitter matériellement la taxe peut être imposée soit aux acheteurs, soit aux vendeurs. Dans les deux cas, la situation finale du marché devra être telle que l'Etat encaisse bien la taxe sur chaque unité échangée. Dans les deux cas, les conditions de l'équilibre initial seront modifiées et on peut penser que le contribuable sur lequel pèsera la contrainte légale de déclarer et de payer la taxe s'efforcera d'en répercuter une partie lors des échanges futurs. L'équilibre initial est rompu et il faut se demander quel sera le nouvel équilibre du marché après la taxation. Nous n'examinerons ici que le cas où la taxe doit être acquittée par le vendeur (le cas symétrique où la taxe doit être acquittée par l'acheteur est présenté dans le complément). C'est au demeurant le cas le plus fréquent car il est plus facile de faire payer l'acteur qui a reçu l'argent que celui qui doit déjà en



déboursier pour acquérir le bien (ou si son taux est augmenté). Lorsque la taxe est introduite, l'équilibre du marché est rompu car sur le prix taxé comprise (prix TTC) qu'ils encaissent, les vendeurs, en général les entreprises productrices, doivent prélever la taxe  $t$  au bénéfice de l'Etat. Au moment de l'introduction de la taxe, avant que l'équilibre économique se modifie, ils ne reçoivent plus pour eux-mêmes qu'un montant  $p_E - t$ , c'est-à-dire le prix initial du marché diminué de la taxe, or à ce prix ils ont intérêt à restreindre la quantité mise sur le marché comme le montre la courbe d'offre.

Si le marché était à l'équilibre pour un prix  $p_E$  et un niveau des échanges  $q_E$ , la taxe a donc pour effet de déséquilibrer le marché car les vendeurs doivent soustraire du montant qu'ils encaissent le montant de la taxe  $t$ . La courbe d'offre montre en effet que pour un prix effectivement reçu qui devient  $p_E - t$ , la quantité offerte par les producteurs, soit  $q_1$ , sera inférieure à  $q_E$  puisque le prix reçu est plus bas que dans la situation antérieure. Le prix de marché ttc initial  $p_E$  ne permet plus l'équilibre du marché puisque pour ce prix la quantité offerte par les producteurs ( $q_1$ ) est inférieure à la quantité demandée par les consommateurs.

On constate en observant le diagramme qu'il est possible de trouver un nouveau prix taxé comprise (et donc aussi un prix hors taxe) qui réalise l'équilibre des transactions en suivant le raisonnement suivant. Pour un prix de marché taxé comprise affiché  $p$  quelconque, la quantité demandée par les consommateurs, qui dépend de ce prix, est donnée par la courbe de demande  $q(p)$ . Sur le montant encaissé par unité achetée, c'est-à-dire sur le prix ttc  $p$ , les vendeurs doivent payer la taxe  $t$  qu'ils règlent à l'Etat et ne recevront donc pour eux-mêmes que  $p - t$  (le prix hors taxe). La quantité offerte par les producteurs lorsque le prix du marché ttc est  $p$  est donnée par la courbe d'offre, mais c'est la quantité offerte pour un prix perçu par eux de  $p-t$ . Un équilibre du marché est possible pour un prix  $p$  taxé comprise qui réalise l'égalité Offre ( $p-t$ ) = Demande ( $p$ ). Pour que le marché soit à l'équilibre, il faut donc que la quantité offerte pour le prix  $p-t$  soit égale à la quantité demandée pour le prix  $p$ .

Sur le diagramme du marché, le nouveau point d'équilibre est l'intersection entre la courbe de demande  $D(p)$  et la courbe obtenue en décalant vers le haut la courbe d'offre initiale du montant de la taxe  $t$  ( $O(p-t)$ ). Au point  $E'$ , le prix  $p'$  ttc est en effet tel que la quantité demandée  $D(p')$  est égale à la quantité

offerte ( $O(p' - t)$ ) car pour le prix taxe comprise  $p'$  les quantités demandées et offertes sont bien égales et les échanges sont donc équilibrés.

On peut observer que le point  $E'$  qui correspond à l'équilibre avec fiscalité est à gauche de  $E$  et plus haut, ce qui montre que le nouvel équilibre du marché est réalisé pour un prix plus élevé et un niveau d'échanges plus bas que dans la situation sans taxe. On obtient donc une première conclusion concernant l'impact de la fiscalité sur l'équilibre du marché.

Une taxe imposée aux vendeurs a pour effet d'augmenter le prix du marché et de diminuer le volume des échanges.

On observera qu'entre l'équilibre sans taxe et l'équilibre avec taxe, si le prix du marché augmente toujours, l'augmentation de prix est inférieure au montant de la taxe (à peu près la moitié sur le diagramme). On constate aussi que le prix hors taxe reçu par les vendeurs dans le nouvel équilibre est plus faible que le prix initial mais que la baisse du prix hors taxe est inférieure au montant de la taxe. Cela signifie que les vendeurs ne supportent pas en définitive la totalité de la taxe, bien qu'ils doivent l'acquitter intégralement. Dans le nouvel équilibre, ils ont réussi à transférer sur les acheteurs une partie de la taxe. Le poids de la taxe est en définitive partagé entre les vendeurs et les acheteurs, bien que la taxe soit légalement « à la charge » des vendeurs. Ceci montre à quel point les présentations qui se limitent à présenter des mesures fiscales en fonction des agents qui doivent les acquitter (par exemple « impôts sur les entreprises, impôts sur les ménages ») ou à répartir les recettes fiscales entre les acteurs économiques peuvent être partielles, voire trompeuses.

Une taxe imposée aux vendeurs est partiellement répercutée sur les acheteurs.

Ce résultat peut paraître surprenant. L'intuition première est en effet que si on impose aux vendeurs de payer par exemple une

taxe de 5 % de leur chiffre d'affaires, ceux-ci augmenteront leurs prix de 5 % et rien d'autre ne sera changé. Ce serait oublier que les acheteurs réagissent ensuite à cette hausse en restreignant leurs achats, puis que face à une baisse des ventes, les vendeurs sont incités à diminuer leur prix hors taxe, cela jusqu'à un nouvel équilibre du marché, qui correspond au point E' du diagramme.

Les conclusions précédentes sont analogues dans le cas où la taxe doit être acquittée par les acheteurs. Une taxe imposée aux acheteurs a pour effet d'augmenter le prix du marché et de diminuer le volume des échanges. Une taxe imposée aux acheteurs est partiellement répercutée sur les vendeurs.

## Le partage de la taxe

Que la taxe soit prélevée par l'Etat auprès des vendeurs ou auprès des acheteurs, les résultats sont analogues. Dans les deux cas, le prix du marché taxé augmentera, le volume des échanges diminuera et dans le nouvel équilibre du marché la taxe sera finalement partagée entre les vendeurs et les acheteurs. Les règles qui commandent ce partage final sont connues. L'équilibre final dépend beaucoup de la pente des courbes d'offre et de demande, c'est-à-dire de la sensibilité de la courbe d'offre et de la courbe de la demande aux variations du prix. Le lecteur peut se reporter pour une représentation graphique complète au complément qui montre comment l'équilibre se modifie selon la forme des courbes d'offre et de demande.

La comparaison des situations précédentes peut être résumée par le tableau suivant.

1. Si l'offre est peu sensible au prix la taxe sera finalement supportée par les vendeurs (les entreprises). Si elle est très sensible au prix, la taxe portera finalement sur les acheteurs (les consommateurs).
2. Si la demande est peu sensible au prix la taxe sera finalement supportée par les acheteurs (les consommateurs). Si elle est très sensible au prix, la taxe portera finalement sur les vendeurs (les entreprises).
3. Quel que soit l'agent qui est juridiquement responsable du paiement de la taxe à l'Etat, l'agent qui supportera en définitive la taxe sera celui qui est le moins sensible au prix.

Quelles que soient les caractéristiques du marché, la fiscalité a pour conséquence une hausse du prix taxé comprise, une baisse du prix hors taxe et une contraction du volume des échanges. C'est en quelque sorte le « prix à payer » pour assurer le financement du bien public par l'instauration (ou l'augmentation) de la taxe. Cependant, la comparaison des différentes situations fait apparaître un autre résultat important. Lorsque l'offre est peu sensible au prix (courbe d'offre verticale), le volume des échanges est peu affecté par la fiscalité. C'est aussi le cas lorsque la demande est peu sensible au prix. Cette observation conduit donc au résultat suivant :

La fiscalité réduit d'autant plus la taille du marché que l'offre et la demande sont relativement sensibles au prix (ce qui est à vrai dire le cas le plus fréquent).

Une autre conséquence importante résulte de ces analyses. Nous avons montré que l'agent économique redevable légalement de l'impôt ne le supportait pas nécessairement en totalité. Le « partage » final de la charge fiscale dépend de l'élasticité de l'offre et de la demande. Si on en reste pour l'instant au marché des biens et services, les vendeurs sont les entreprises de production et les acheteurs les ménages, cela signifie qu'une taxe sur la production peut être partiellement transférée sur les consommateurs. Inversement, une taxe sur la consommation peut être partiellement transférée sur les entreprises. Cela montre que les notions d'« impôt sur les entreprises » ou d'« impôt sur les ménages » sont peu représentatives de la réalité fiscale. Ces notions se réfèrent généralement à l'identité des redevables et ignorent la réalité de la charge économique finale. Il résulte de cette confusion beaucoup de malentendus dans le débat fiscal et une mauvaise appréciation des conséquences économiques réelles des mesures fiscales.

Les notions d'« impôt sur les entreprises » et d'« impôt sur les ménages » peuvent s'avérer trompeuses. Pour apprécier l'impact final des mesures fiscales, il faut tenir compte des comportements des acteurs économiques et des modifications de l'équilibre économique qui résultent de la fiscalité.

## La dynamique et les effets de transition

Nous avons jusqu'ici comparé l'équilibre de départ et l'équilibre théorique final dans une économie en concurrence parfaite sans nous préoccuper des situations intermédiaires. Il faut cependant s'interroger sur le chemin entre les deux situations. L'ajustement des comportements prend du temps, les délais de réaction des acheteurs et des vendeurs ne sont pas les mêmes et il n'est donc pas indifférent que la taxe soit imposée au vendeur ou à l'acheteur. L'économie réelle est une succession d'actions et de réactions des acteurs de sorte que pendant une durée qui peut aller jusqu'à plusieurs années, le marché n'est plus dans la situation de départ mais pas encore dans la situation d'arrivée.

Prenons l'exemple où la taxe est imposée aux vendeurs. Lorsque la taxe est introduite, on peut penser que les vendeurs chercheront à répercuter la charge fiscale sur leurs clients et qu'ils augmenteront leurs prix du montant de la taxe. C'est seulement par la suite qu'ils constateront une baisse progressive de leurs ventes et devront accepter une baisse du prix hors taxe. Dans l'intervalle, le pouvoir d'achat des acheteurs sera donc pénalisé. On peut à l'inverse imaginer, dans une situation conjoncturelle déprimée et de forte concurrence, que les vendeurs considèrent qu'ils ne peuvent en aucun cas augmenter les prix de vente final, c'est-à-dire le prix taxe comprise. Ils sont alors contraints de prendre la taxe à leur charge au moins pendant une certaine période, même si théoriquement la taxe pourrait être transférée aux acheteurs en raison de la sensibilité de la demande au prix. La taxe peut alors mettre le secteur en difficulté et entraîner des disparitions d'entreprises et des effets pervers. Au total, il n'est donc pas indifférent d'imposer juridiquement le paiement de l'impôt aux producteurs ou aux clients.

Nous avons par ailleurs considéré jusqu'ici que les marchés étaient conformes aux hypothèses théoriques de la concurrence parfaite. La concurrence parfaite est une situation de référence. De nombreux marchés sont fortement concurrentiels et se rapprochent plus ou moins de cette situation. Sur de nombreux autres marchés des acteurs importants sont présents qui ont un certain pouvoir de marché. Dans ces situations d'offre ou de demande plus ou moins oligopolistique, les entreprises peuvent plus facilement imposer leur prix et répercuter la taxe, ou inversement l'absorber au moins temporairement par une baisse des marges.

Cependant, si les situations intermédiaires provoquent des irréversibilités (disparitions d'entreprises), l'équilibre final peut être différent de l'équilibre théorique de concurrence.

Les ajustements qui conduisent à l'équilibre final et au partage de la taxe peuvent prendre du temps. Le marché peut s'écarter durablement de l'équilibre théorique final. Pour apprécier les effets réels de la taxe, il faut tenir compte des effets de transition et des délais d'ajustement, les situations intermédiaires pouvant être durables et être sensiblement différentes de la situation finale. Par exemple, un prélèvement imposé aux entreprises peut être répercuté partiellement à terme sur les ménages. Pendant la période d'ajustement, il amputera les résultats et les capacités d'investissement.

## L'impôt et l'équilibre macroéconomique

Les mécanismes de l'équilibre macroéconomique font l'objet de débats nombreux et il ne saurait être question de développer ici la théorie de l'équilibre macroéconomique, qui est au demeurant loin d'être unifiée. On sait notamment que deux approches concurrentes sont l'approche d'inspiration néoclassique, qui repose sur l'équilibre général des marchés, et l'approche d'inspiration keynésienne, qui part de l'idée que certains marchés sont en déséquilibre parce que les prix sur ces marchés sont rigides, ce qui déséquilibre (au moins à court terme) l'ensemble de l'économie. Ces approches sont en fait complémentaires et permettent de rendre compte de situations différentes de l'économie réelle. Dans le cas extrême d'une économie strictement néoclassique, l'impôt a pour conséquence de dériver une partie de la production vers la fourniture de biens publics au détriment de l'économie privée, sans impact sur le produit intérieur total. C'est l'« effet d'éviction » des manuels d'économie. Dans le cas d'une économie en déséquilibre keynésien, l'intervention de l'Etat peut aussi avoir un impact (positif) sur le niveau du produit intérieur.

On peut se faire une idée de l'impact de l'impôt sur l'équilibre général de l'économie en « assemblant » les différents marchés. L'économie est ramenée à trois acteurs, les entreprises qui produisent, les ménages qui travaillent et consomment et qui prêtent leur



épargne, et l'Etat qui prélève des impôts sur les entreprises et les ménages et dépense la contrepartie de ses recettes. Dans cette représentation très simplifiée, l'économie est ramenée à trois marchés : 1. un marché des biens sur lequel l'offre est le fait des entreprises, la demande vient des ménages et de l'Etat, 2. un marché du travail sur lequel l'offre de travail vient des ménages et la demande des entreprises et de l'Etat, 3. un marché des capitaux sur lequel la demande vient des entreprises (et de l'Etat s'il est en déficit) et l'offre vient des ménages par leur épargne.

Si tous les marchés fonctionnent bien (c'est-à-dire sont concurrentiels), les marchés s'équilibrent pour un prix des biens, un prix du travail et un taux d'intérêt. Un point important à souligner est que le mauvais fonctionnement éventuel d'un marché se répercute sur tous les autres. Par exemple si des rigidités sur le marché du travail et un coût du travail élevé entraînent une demande de travail par les entreprises inférieure à l'offre (des salariés) on constatera du chômage mais aussi un niveau déprimé du produit intérieur et probablement un excès d'épargne par rapport à la demande des entreprises.

Les déséquilibres analogues, ou symétriques, peuvent apparaître selon la nature des rigidités et le marché concerné. Ces analyses ont été développées par des économistes comme Jean-Pascal Benassy et Edmond Malinvaud. Nous les évoquons ici simplement pour rappeler que la fiscalité, qui perturbe nécessairement l'équilibre de chaque marché, conduit aussi à des distorsions dans l'ensemble de l'économie.

Un principe généralement admis qui devrait gouverner la politique fiscale est le principe de neutralité de l'impôt. Selon ce principe, un système fiscal devrait être conçu de telle sorte que l'allocation des ressources s'écarte le moins possible de ce qu'elle aurait été en l'absence de fiscalité.

## Impôt, dépense publique et économie privée

Nous avons montré que l'impôt a pour conséquence de diminuer la taille du marché. On ne doit pas cependant ignorer que la contrepartie de l'impôt est une dépense publique qui a une utilité pour le pays. Les prélèvements obligatoires introduisent un « coin » entre l'offre et la demande privée. Ils diminuent la part du secteur privé dans l'économie mais ils ont bien évidemment une contrepartie positive. La contrepartie du « coin socio-fiscal » est l'ensemble des « services collectifs » rendus à la population grâce aux ressources prélevées : services publics classiques et « services de redistribution » ou plus généralement de « protection sociale ».

Le lien entre le niveau des prélèvements obligatoires et le « bien-être » de la population n'est pas *a priori* évident. On peut en effet imaginer que la perte de bien être due à une consommation de biens privés plus faible soit compensée en termes d'utilité collective par un fort développement des « services collectifs ».

L'appréciation du « bon niveau » des prélèvements obligatoires est donc liée à l'arbitrage entre la consommation de biens privés et l'avantage collectif retiré de l'ensemble des interventions publiques, arbitrage quelquefois illustré par une fonction d'utilité collective, propre à chaque population et à chaque pays mais non mesurable. Deux éléments de cette fonction peuvent être identifiés simplement, la quantité de biens privés par le produit intérieur marchand, la quantité de biens publics par le produit intérieur non marchand. Le tableau suivant présente ce partage dans les grands pays européens. La France apparaît comme le pays européen le plus décalé vers le haut en termes de ressources affectées aux emplois collectifs sous toutes leurs formes. La part des administrations publiques dans le PIB est la plus élevée en France (3 points de PIB au-dessus du Royaume-Uni, 4 points au-dessus de l'Allemagne). La France est aussi le pays le plus décalé vers le bas en termes de biens privés et tout particulièrement d'activité industrielle (2 points de PIB de moins que le Royaume-Uni, 6 points de moins que l'Italie, 13 points de moins que l'Allemagne). On peut se demander si ces écarts se justifient vraiment par un besoin de services publics tout particulièrement à la France.

**Le partage « public-privé » dans les grands pays européens  
(part de la « valeur ajoutée » des branches non marchandes dans le PIB)  
année 2012**

	France	Allemagne	Italie	Espagne	Roy.-Uni
1. Taux de prélèvement total	45,0	39,4	44,0	32,5	36,2
2. Taux des prélèvements sociaux	17,0	15,8	13,6	12,0	7,8
3. Part dans le PIB					
- des administrations publiques	22,6	18,4	16,9	18,1	19,4
- de la production privée	77,4	81,6	83,1	81,9	80,6
dont : industrie	12,5	25,8	18,4	17,4	14,5

L'évolution de la répartition du PIB entre la part des administrations de l'industrie et des branches marchandes non industrielles confirme les différences d'orientation de la répartition des activités des pays. En France, la part des branches non marchandes a augmenté de 1,7 point de PIB, la part du secteur privé non industriel de 3 points, la part de l'industrie a reculé de près de 5 points de PIB. Dans une note de recherche<sup>4</sup>, Patrick Artus souligne le risque de voir la France se spécialiser dans les activités non exposées à la concurrence des autres pays, ce qui poserait de multiples problèmes : baisse des salaires, déficit extérieur chronique, croissance faible.

En France, l'effet d'éviction de la production privée dû à la part élevée de l'administration publique semble se reporter largement sur l'industrie.

**Evolution de 2000 à 2012  
Variation de la part des branches dans la valeur ajoutée (en %)**

	des branches non marchandes	des branches mar- chandés hors industrie	de l'industrie
France	+1,9	+3,4	-5,3
Allemagne	+1,0	-1,6	+0,6
Italie	+1,7	+2,6	-4,3
Espagne	+2,2	+1,3	-3,4
Royaume-Uni	+2,8	+3,5	-6,3

NB : Il serait intéressant de classer les activités des services qui sont dans la compétition mondiale avec l'industrie. Les données disponibles ne le permettent pas.

Dans son ouvrage<sup>5</sup>, Alain Trannoy, rappelle aussi que « *Prélever un euro de plus coûte en termes économiques plus d'un euro, car augmenter les impôts ralentit la machine économique ; les ménages travaillent moins, investissent un peu moins, prennent un peu moins de risques* ». Diverses estimations circulent sur la valeur du surcoût du prélèvement, « *mais en étant très conservateur, il serait étonnant qu'elle soit inférieure à 1,10. Prélever 1 euro de plus induit une perte sociale supplémentaire en activité privée perdue et en poids mort de l'impôt de l'ordre de 10 centimes* ». Le « poids mort » correspond à quelque chose qui est perdu à la fois par l'Etat et par le privé dans le prélèvement de l'impôt. L'observation d'Alain Trannoy suggère un levier négatif du taux de prélèvement obligatoire non seulement sur le PIB mais aussi sur l'utilité sociale globale.

En toutes hypothèses, il n'est pas douteux qu'un niveau de prélèvements obligatoires élevé a un effet négatif sur l'utilité collective dans les deux cas, d'une part si le coût des services collectifs n'est pas en rapport avec leur utilité (services publics inefficaces) ou si le système de protection sociale n'atteint pas ses objectifs ou s'avère « trop » cher pour ses résultats, *a fortiori* en cas d'abus et de gaspillages. Pour ce qui est de l'efficacité de la mise en œuvre des services collectifs, sans pouvoir mener ici des études coût-efficacité qui ne peuvent s'appliquer qu'à des projets précis (et qu'il faudrait au demeurant généraliser en France), on peut légitimement s'interroger sur les écarts entre pays européens comparables et sur les particularités françaises.

## L'utilité collective de la redistribution publique

La demande collective de redistribution et de protection sociale ne fait aucun doute. La question est à quel niveau la porter et comment en mesurer l'utilité « sociale ». Celle-ci ne peut certainement pas se mesurer par la masse redistribuée, qui représente aujourd'hui en France 23 % du PIB. C'est au nom de l'équité et de la protection sociale que la redistribution n'a cessé d'augmenter. La question de l'inégalité de la redistribution sociale est évidemment importante pour l'acceptabilité sociale de l'impôt. Cependant, elle a été trop souvent ramenée dans la période récente au seul aspect de la progressivité de l'impôt sur le revenu.

En concentrant toute l'attention sur l'impôt sur le revenu, on masque à tort les effets redistributifs des autres prélèvements obligatoires et surtout les effets redistributifs des prestations sociales.

Une étude publiée par l'Insee et la Drees<sup>6</sup> montre que les effets redistributifs des prestations sociales en France sont tout aussi importants, sinon plus que ceux qui résultent du seul impôt sur le revenu (sans même prendre en compte dans l'étude les dépenses de santé et d'éducation). Un rapport de la Cour des comptes<sup>7</sup> précise : « *Les prestations sociales (prestations familiales avec et sans condition de ressources, aides au logement, minima sociaux, APA, RSA) ont un effet redistributif plus fort que les prélèvements obligatoires : elles contribuent à hauteur de 63 % à la réduction constatée des inégalités de niveau de vie (avant et après redistribution) alors que les prélèvements ne le font qu'à hauteur de 37 % (dont 27 % au titre de l'impôt sur le revenu)* ». C'est un des points soulevés à juste titre par Henri Sterdyniak<sup>8</sup> dans sa critique de l'ouvrage de Thomas Piketty, Camille Landais et Emmanuel Saez « *Pour une révolution fiscale* » : « *La plupart des analyses descriptives de l'ouvrage reposent sur le graphique, page 50, qui, selon les auteurs, "démontre la régressivité de notre système fiscal". Ce graphique représente un "taux d'imposition global sur le revenu primaire individuel" [...] Le graphique prend en compte les impôts, mais oublie les prestations sociales – RSA, prestations familiales, allocations logement – qui sont très importantes pour les familles à faibles revenus, de sorte qu'il sous-estime fortement la redistributivité du système français.* » Une autre erreur, commise dans ce même ouvrage consiste à appliquer différents systèmes fiscaux sur les mêmes bases économiques en ignorant ainsi les effets de la fiscalité sur l'équilibre et la croissance économique. Les effets du « choc fiscal » récent démontrent clairement les limites de ce raisonnement et les erreurs auxquelles elles peuvent conduire.

François Bourguignon s'interroge à juste titre sur les risques d'une mauvaise appréciation et de mauvais arbitrages<sup>9</sup> : « *Sur le chantier de la " remise à plat " de la fiscalité française s'est vite affirmée la priorité d'en renforcer la progressivité. D'autres aspects cruciaux sont à prendre en compte, comme la transpa-*

rence du système fiscal aujourd'hui très opaque ou ses effets de distorsions les plus évidents, notamment sur le marché du travail. S'agissant de la réduction des inégalités, cependant, il importera d'en définir précisément les objectifs plutôt que de se reposer sur une perception intuitive des inégalités et de leur évolution souvent très éloignée de la réalité. »

« La perception de l'inégalité dans l'opinion publique est fortement marquée par la culture d'un pays, les slogans de ses partis politiques et l'information relayée par ses médias sur les revenus et mœurs des " super-riches ". Or la réalité peut être très différente de l'image que véhicule cette culture. »

« C'est un fait que, dans la hiérarchie internationale de l'inégalité des niveaux de vie, la France est un pays à inégalité modérée, un peu au-dessus des pays nordiques mais au bas de l'échelle des autres pays développés. » François Bourguignon conclut ainsi : « Quoiqu'il en soit, dans le débat qui s'engage sur notre fiscalité, évitons à tout prix que des erreurs de perception ne conduisent à des réformes dont le coût serait excessif en termes d'efficacité économique. »

## Conclusion

Les quelques rappels de théorie économique montrent que le débat sur la fiscalité ne peut pas être ramené à des affirmations simples. Les prélèvements obligatoires répondent à une utilité sociale mais ils perturbent aussi les équilibres économiques. En pesant sur les prix, ils diminuent le pouvoir d'achat de la consommation privée. En redistribuant des revenus, ils contribuent à resserrer la hiérarchie des revenus et à mutualiser les risques. Mais leur coût économique ne doit pas être négligé. Le niveau exceptionnellement élevé des prélèvements obligatoires en France invite à s'interroger fortement sur la balance des avantages et des inconvénients d'un tel système.

## Chapitre 2

# L'impôt et la croissance économique

Toutes choses égales par ailleurs, une augmentation du taux de prélèvement fiscal total opère une ponction sur les revenus privés et pénalise donc l'activité, au moins temporairement. Il s'agit là d'un effet conjoncturel. Nous ne discutons pas ici ce type d'impact, assez bien représenté par les multiplicateurs keynésiens classiques. Nous nous intéressons à la croissance potentielle de long terme et nous examinons l'impact de la structure des prélèvements obligatoires sur la croissance potentielle. De façon plus précise, nous nous demandons si certains types de prélèvements sont plus défavorables que d'autres à la croissance.

La relation entre fiscalité et croissance économique peut être abordée d'un point de vue global : un niveau de prélèvement obligatoire élevé est-il en soi défavorable à la croissance ? Ou du point de vue de la structure fiscale : pour un même objectif global de recettes publiques, la structure de la fiscalité a-t-elle une influence sur le rythme de croissance de l'économie ? L'intuition est que les prélèvements les plus défavorables au dynamisme de l'économie sont, d'une part, ceux qui pèsent directement sur les coûts de production des entreprises parce qu'ils mettent en cause la compétitivité-prix du pays ; d'autre part, ceux qui pèsent sur le rendement du capital productif parce qu'ils réduisent le rythme d'accumulation du capital et par conséquent le rythme d'expansion de la production. La question du poids des prélèvements sur les coûts de production concerne le compte des entreprises. Pour ce qui concerne l'impact des prélèvements sur le rendement du capital,

c'est l'ensemble des prélèvements sur le rendement économique du capital qui compte, que ces prélèvements soient acquittés juridiquement par les entreprises ou par les ménages.

## L'apport des théories de la croissance

L'impact de la fiscalité sur la croissance a fait l'objet de quelques travaux théoriques et appliqués, à vrai dire en nombre assez limité surtout en France. La théorie de la croissance s'est assez peu intéressée à la fiscalité. Elle cherche surtout à rendre compte des relations entre le taux d'expansion de la production et l'évolution des facteurs de production. Le modèle néoclassique développé par Solow et Swan (1956) montre qu'un régime de croissance stable peut s'établir dans un pays si la population augmente à un rythme régulier et si le progrès technique est exogène. Dans cette situation, les taux de croissance du capital et de la production convergent. Le modèle établit ainsi des relations entre les volumes de facteurs et volume de production et ne se préoccupe pas de la répartition du produit national et notamment ainsi de la fiscalité.

La théorie de la croissance endogène cherche à combler cette lacune. Comme l'écrivent Philippe Aghion et Peter Howit<sup>10</sup> : « *Les innovations ne tombent pas du ciel, comme une manne. Elles sont le fait d'êtres humains, œuvrant sous l'effet de l'ensemble des motivations humaines... L'innovation est ainsi un processus social ; l'intensité et la direction des activités innovantes des gens sont conditionnées par les lois, les institutions, les habitudes et les réglementations qui influencent leurs incitations...* » Dès lors que la croissance dépend des comportements des acteurs et des facteurs institutionnels, la fiscalité peut influencer la croissance économique par plusieurs canaux.

Les impôts ont toujours pour conséquence de distordre les décisions des agents économiques. Certains effets distorsifs impactent la performance économique globale et un système fiscal plus distorsif est généralement associé à une croissance plus faible.

Il convient ici de bien distinguer le poids global de la fiscalité et la structure de la fiscalité. Le poids global de la fiscalité reflète un choix social sur la taille du secteur public. La structure de la fiscalité est le moyen d'atteindre l'objectif de prélèvement global.



## L'impact des différents impôts

L'OCDE a conduit un ensemble de recherches afin de préciser comment un système fiscal pouvait être conçu pour encourager la croissance économique<sup>11</sup>. Il résulte de cette analyse une certaine hiérarchie dans l'impact des prélèvements sur la croissance (voir la présentation dans la section 4.1). De façon générale, les taxes sur les entreprises seraient les plus défavorables pour la croissance économique, suivies par les impôts sur le revenu des personnes physiques puis par les impôts sur la consommation. Les taxes récurrentes sur la propriété immobilière résidentielle seraient les moins pénalisantes pour la croissance.

Si l'on met à part les facteurs externes de croissance (environnement international et compétitivité), le taux de croissance d'une économie dépend de nombreux facteurs tels que la capacité d'innovation du pays et l'accès au capital risque, le « degré d'entrepreneuriat » de la population, le niveau et la nature des investissements, le niveau de qualification et la mobilité de la force de travail, la flexibilité du marché du travail, et le degré d'incitation des individus à participer au marché du travail, les infrastructures économiques, les charges administratives qui limitent les marges d'action des entreprises, les réglementations du marché des biens et services, et la complexité, la prévisibilité et la stabilité des lois et règlements, le niveau de confiance des consommateurs et des entreprises, la qualité de l'administration la crédibilité de la politique économique. L'étude de l'OCDE se concentre sur l'impact du système fiscal sur les principaux déterminants de la croissance tels que le niveau d'emploi et le nombre d'heures travaillées, l'investissement, la productivité des facteurs. Elle analyse l'impact des différentes catégories d'impôts (consommation, travail, capital) sur le degré d'utilisation de la force de travail, sur l'investissement et sur les gains de productivité. L'influence peut être mesurée de façon partielle, c'est-à-dire en supposant que tous les autres impôts sont inchangés. Elle peut être aussi mesurée en étudiant les effets combinés de changements affectant plusieurs impôts.

### *Impôts sur la consommation et croissance*

Les impôts sur la consommation comprennent la TVA, ou plus généralement les taxes sur le chiffre d'affaires, et les taxes spécifiques sur la consommation telles que les accises ou les droits d'im-

portation. Comme les impôts sur la consommation appliquent le même taux sur la consommation courante et sur la consommation future, ils n'ont en principe pas d'impact sur le taux de rendement de l'épargne et par conséquent sur les choix entre consommation et épargne. L'impôt sur le revenu taxe en revanche l'épargne au moment où elle est constituée et il taxe une seconde fois le produit de cette épargne lorsqu'elle est consommée. La consommation future est donc taxée deux fois. L'impôt sur le revenu paraît donc a priori plus défavorable à la croissance économique que l'impôt sur la consommation. Il s'avère que les études empiriques sur l'élasticité de l'épargne au taux d'intérêt après impôt sont souvent peu conclusives et donc que ce mécanisme jouerait assez peu.

Plusieurs pays cherchent à réduire les inégalités en appliquant des taux différenciés ou des exemptions fiscales pour certains biens ou services. Deaton et Stern (1986)<sup>12</sup> montrent que des taux différenciés sont moins efficaces qu'un prélèvement forfaitaire sur la consommation des ménages du point de vue de l'efficacité. En effet, les ménages dont les revenus sont plus élevés consomment aussi plus de biens faiblement taxés et par conséquent bénéficient aussi plus des taux les plus bas. Les taxes sur la consommation ne semblent donc pas à leurs yeux un bon moyen de réduire les inégalités. Il est généralement recommandé de se limiter à un seul taux de taxe.

### ***Impôts sur la propriété et croissance***

L'imposition de la propriété dans les pays développés prend quatre formes principales. Les impôts permanents sur l'immobilier (bâti et non bâti), les taxes sur les transactions de biens et d'actifs financiers (droits d'enregistrement et taxes sur les transactions financières), les impôts sur le patrimoine, et les droits de donation et de succession. Ces taxes ont généralement pour but d'imposer les contribuables aisés et de réduire les inégalités. Leurs impacts et leurs effets distorsifs s'avèrent assez différents.

Les impôts récurrents sur la propriété bâtie et non bâtie (principalement résidentielle) sont généralement considérés comme ceux qui ont relativement moins d'effet sur l'allocation des ressources dans l'économie. Ils n'affectent pas les décisions d'offre de travail ou d'investissement dans le capital humain, de production, d'investissement ou d'innovation. Le raisonnement est plutôt

confirmé par les travaux empiriques. Cependant, dans la mesure où certains de ces impôts pèsent sur les coûts de production des entreprises, ils peuvent pénaliser la compétitivité-coût et par conséquent la croissance économique d'origine externe.

Les taxes sur les transactions de capital et les transactions financières sont considérées comme fortement distorsives. Il est moins distorsif d'imposer les revenus et les services fournis par les actifs que les transactions qui les concernent. Les travaux de Diamond et Mirrlees (1971)<sup>13</sup> montrent notamment que les taxes sur les transactions sont « inefficaces » en ce sens que les mêmes recettes peuvent être obtenues pour un coût de distorsion inférieur en taxant le revenu ou la consommation. Les taxes sur la transaction ont un coût de distorsion élevée parce qu'elles découragent les transactions qui peuvent conduire à une meilleure allocation des ressources. Par exemple, elles découragent les gens d'acheter et de vendre des maisons et les découragent donc aussi de se déplacer vers des lieux où la demande de travail est plus importante. Néanmoins, les gouvernements trouvent généralement ces taxes attractives parce qu'elles sont relativement faciles à collecter.

Les taxes sur la propriété paraissent relativement moins distorsives. Cependant, ces taxes découragent l'épargne de ceux à qui elles s'appliquent et elles peuvent conduire à un déplacement des richesses vers d'autres pays. On observe en outre généralement que les taxes sur la richesse exemptent certains types d'actifs comme les fonds de pension et distordent les choix d'allocations d'actifs. Les taxes sur la succession paraissent aussi relativement moins distorsives. Ce sont aussi des taxes dont le calcul est basé sur la richesse, mais qui sont levées uniquement à la fin de la vie de la personne. Elles présentent l'avantage d'éviter la taxation de l'épargne au long du cycle de vie. Les taxes sur la succession peuvent aussi être vues comme un moyen de taxer les revenus et les gains en capital qui n'auraient pas été taxés pendant la vie de la personne. En revanche, une double taxation du capital, lors de la durée de vie puis lors de la transmission a des effets distorsifs.

### ***Impôt sur les sociétés et croissance***

L'impôt sur le revenu des sociétés affecte l'accumulation du capital et par conséquent le niveau du produit par tête, puisque les décisions d'investissement des firmes sont déterminées par le coût

### Impact du taux d'imposition des entreprises sur l'investissement

Deux types d'approches permettent de tirer quelques enseignements empiriques de l'effet du taux de l'impôt sur les sociétés sur l'activité. D'une part des travaux empiriques de l'OCDE, d'autre part des modélisations macroéconomiques.

Pour mesurer l'impact du taux d'imposition sur l'investissement, l'OCDE dans son rapport « *Tax policy reform and economic growth* » publié en 2010 estime une équation d'investissement dans laquelle figure « le coût d'usage du capital après impôt » comme variable explicative. Le coût d'usage du capital, dans les lignées des travaux de Hall et Jorgenson (1967)<sup>14</sup>, incorpore l'ensemble des éléments susceptibles de peser sur la rentabilité de l'investissement et donc d'orienter la décision ou non d'investir : taux d'intérêt sans risque, effets de valorisation des biens d'investissement, taux de dépréciation, fiscalité sur le capital et le résultat, prime de risque. La théorie sous-jacente est le modèle néoclassique de l'investissement selon lequel les décisions d'investissement sont prises afin de maximiser la valeur actuelle de l'entreprise. L'équation est estimée à partir de données de panel sur deux échantillons différents : l'échantillon « industries », de 2 800 industries portant sur 21 secteurs industriels dans treize Etats membres de l'OCDE entre 1981 et 2001 ; l'échantillon « entreprises », de près de 212 000 entreprises dans 12 Etats membres de l'OCDE sur la période 1998-2004.

Les principaux résultats de l'étude de l'OCDE sont les suivants : l'analyse économétrique basée sur l'échantillon des industries montre qu'une augmentation du coût d'usage du capital a un impact négatif significatif sur l'investissement. L'élasticité de court-terme de l'investissement à son coût d'usage est relativement faible (-0,12) mais l'élasticité de long terme est élevée (-0,35). Cette élasticité signifie qu'une hausse à long terme de 1 % du coût d'usage du capital conduit à une baisse du ratio entre l'investissement et le capital de 0,35 %. Si le ratio entre investissement et capital décroît, le taux de croissance du capital diminue, ce qui affecte négativement l'activité économique.

L'étude de l'OCDE évalue ensuite l'effet d'un changement de la fiscalité des entreprises sur l'investissement. Elle montre qu'une baisse de 5 points du taux nominal de l'impôt sur les sociétés (qui passe par exemple de 35 % à 30 %) se traduit par une baisse de 2,6 % du coût du capital. Cette baisse de l'imposition des sociétés entraîne une hausse à long terme du ratio entre l'investissement et le capital de 0,9 %, ce qui est équivalent à une augmentation du ratio entre l'investissement et la valeur ajoutée de 0,2 point de pourcentage.

Le résultat de l'estimation à partir de l'échantillon d'entreprises est comparable : une baisse du taux nominal de l'impôt de cinq points (le taux passe de 35 % à 30 %) entraîne une baisse du coût d'usage du capital d'environ 2,8 %. Cette baisse entraîne à long terme une hausse du ratio entre l'investissement et le capital d'environ 1,9 %, l'élasticité de l'investissement au coût du capital étant de 0,7.

Une autre approche permettant d'examiner l'impact de l'imposition du capital dans un cadre macroéconomique bouclé est fournie par le modèle Mesange de l'Insee et de la Direction Générale du Trésor. C'est un modèle keynésien à court terme et néoclassique à long terme. Ce modèle intègre une fonction d'investissement des entreprises qui dépend, entre autres, du coût d'usage du capital. L'élasticité de l'investissement au coût du capital est de 0,48, ce qui est comparable à l'élasticité de long terme estimée par l'OCDE (qui varie entre 0,35 et 0,96 selon la spécification économétrique retenue).

Mesange évalue qu'une hausse du coût du capital de 3 % entraînerait à long terme une baisse du PIB de 1,51 % par rapport au niveau du PIB dans le scénario central. *A fortiori*, une baisse du coût du capital de 2,6 % résultant de la baisse de la fiscalité sur les entreprises de 5 points entraînerait donc une hausse du PIB de 1,3 % à long terme.

Une étude de Lee et Gordon (2005)<sup>15</sup> s'intéresse à la relation entre la structure fiscale d'un pays et le taux de croissance du PIB par tête. Les auteurs ont examiné l'effet de l'impôt sur les revenus des sociétés à partir de données économiques et fiscales couvrant 70 pays, sur la période 1970-1997. Leur analyse montre qu'une hausse du taux d'IS de 10 points peut réduire le taux de croissance annuel du PIB par tête de 1 à 2 points, selon la spécification retenue, ce qui est comparable à l'effet estimé à partir de Mesange.

du capital et par le retour attendu sur les projets d'investissement. L'importance de cet effet dépend du degré d'ouverture de l'économie. Une économie largement ouverte risque de souffrir plus fortement d'un taux d'impôt excessif. Une étude empirique tirée d'un échantillon d'entreprises couvrant 14 pays de l'OCDE et des données par industrie couvrant 21 secteurs industriels de 16 pays de l'OCDE suggère que l'investissement est effectivement affecté négativement par le niveau de taxation de l'impôt des entreprises (*voir encadré*).

Le niveau d'impôt sur les sociétés a aussi une influence sur la productivité par plusieurs canaux. D'abord comme pour les impôts sur le travail, l'impôt sur les sociétés distord le prix relatif des facteurs, ce qui conduit à une réallocation des ressources vers les secteurs les moins productifs, et peut diminuer de ce fait la productivité totale des facteurs.

## Fiscalité comportementale et croissance

L'idée s'est développée que la fiscalité n'a pas seulement pour objet de dégager des recettes en vue de couvrir l'ensemble des charges publiques, mais qu'elle peut être aussi un outil pour modifier les comportements. La « fiscalité comportementale » désigne, dans la littérature économique, un ensemble de taxes dont la finalité serait d'influencer les comportements des consommateurs et des producteurs. Cette définition est en fait un abus de langage, car une taxe n'influence pas *a priori* les comportements. Elle influence en revanche les décisions prises en fonction des comportements. Pour le comprendre, on peut se référer au chapitre 1 de ce document. Le comportement du consommateur est caractérisé par sa courbe de demande. Selon le niveau du prix, le consommateur va acheter une quantité plus ou moins grande du bien. La taxe ne modifie pas la demande (c'est-à-dire la courbe de la demande), mais le niveau de la consommation finale parce qu'une contrainte de prix est imposée au consommateur. Dans le cas d'un producteur, le comportement s'exprime par la courbe d'offre ou la courbe de coût. Retenons simplement qu'une taxe ne change pas le comportement. Elle modifie le prix d'équilibre parce qu'un « coin fiscal » est imposé par l'Etat. Dans ce cas, il y a bien un effet distorsif, mais cet effet est recherché.

Cette dernière observation fait apparaître la condition d'efficacité des taxes comportementales. L'effet de la taxe dépend en effet de la forme de la courbe de demande, ce que les économistes appellent l'élasticité de la demande au prix. Si la demande est peu élastique au prix, une taxe comportementale sera inefficace et inutile, puisqu'il n'y aura pas de réaction à l'intervention publique pour augmenter le prix du bien. Si, en revanche, la courbe de demande est élastique, la taxe sera efficace.

A partir d'un concept correct mais limité, il s'avère que l'intention d'agir sur les comportements a envahi dans les faits très large-

ment le champ de la fiscalité et que la rationalité sous-jacente est de plus en plus perdue de vue. De nombreuses mesures fiscales prises dans tous les domaines sont modifiées, annulées et rétablies, toujours en vue d'influencer les comportements, mais sans rationalité explicite. C'est notamment le cas de la fiscalité de l'épargne. L'Observatoire de l'épargne européenne (OEE) souligne par exemple dans une note récente que la fiscalité française de l'épargne se caractérise par la sédimentation historique de régimes dérogatoires multiples qui reflètent les volontés politiques dominantes lorsqu'elles sont décidées, mais qui ne sont pas supprimées quand les priorités changent. Les dérogations fiscales (« niches fiscales ») sont aussi des formes d'incitation qui relèvent de la fiscalité comportementale. D'après l'OEE, la moitié des taxes, voire plus, sur les actifs financiers feraient l'objet d'une fiscalité dérogatoire, sans que l'on ne sache plus très bien où se trouve la règle ou la dérogation. L'efficacité fiscale n'est jamais vraiment mesurée. Chaque nouvelle incitation vient diminuer l'efficacité des incitations précédentes. Enfin, l'allocation du patrimoine n'est pas optimale, car ces interventions sont largement contradictoires.

C'est en partie au nom d'une fiscalité comportementale rampante que notre système fiscal est devenu de plus en plus complexe et probablement peu efficace par rapport à ses propres objectifs d'orientation des comportements.

Il existe bien un champ pour la fiscalité comportementale, mais ce champ doit être bien délimité et il convient toujours de documenter et de prouver les impacts attendus de tout nouveau projet de taxe, afin de limiter l'impact négatif sur la croissance de ses effets distorsifs.

## Les enseignements de quelques études empiriques

Nous mentionnons ici deux travaux économétriques réalisés par l'OCDE et la Direction Générale du Trésor.

### *L'étude de l'OCDE (J. Arnold)*

Une étude menée par J. Arnold en 2008 pour l'OCDE<sup>16</sup> propose d'identifier le lien entre structures de la fiscalité et croissance économique à partir d'un modèle économique dans lequel sont intégrés des indicateurs des structures fiscales de 21 pays membres de l'OCDE. Le modèle pose également la contrainte budgétaire d'iso-fiscalité : si le niveau d'un prélèvement est réduit, le niveau d'un autre prélèvement doit être augmenté afin que les recettes restent inchangées. Cette contrainte permet d'évaluer des changements de la structure fiscale en neutralisant l'effet du niveau global.

La première estimation évalue l'effet des impôts sur les revenus (revenus des ménages et des entreprises traités conjointement) sur le PIB par tête relativement aux autres types de prélèvement (consommation et propriété). Le coefficient estimé est -0,98, ce qui traduit une relation négative entre les impôts sur les revenus et le PIB par tête (par rapport aux taxes sur la consommation et sur la propriété). Etant donnée la contrainte d'iso-fiscalité, ce résultat doit s'interpréter comme suit : si une réforme fiscale envisageait d'augmenter les impôts sur le revenu en finançant cette mesure par une baisse des prélèvements sur la consommation ou sur la propriété immobilière, cela aurait des effets négatifs sur le PIB par tête.

Arnold distingue ensuite l'impôt sur les revenus des personnes et l'impôt sur les sociétés. L'estimation suggère que les deux impôts ont un effet négatif sur le PIB par tête (par rapport aux taxes sur la consommation et sur la propriété), mais que le coefficient associé à l'impôt sur les sociétés est supérieur à celui associé à l'impôt sur le revenu (-2,01 contre -1,13), ce qui suggère que compenser une baisse des prélèvements sur la consommation ou sur la propriété par une hausse de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés, affecterait négativement le PIB par tête, mais que cette baisse serait d'autant plus forte que le choix se porterait sur l'IS.



L'effet inverse est ensuite étudié, à savoir l'effet relatif sur le PIB par tête des impôts sur la consommation et sur la propriété par rapport aux impôts sur les revenus. Lorsque les taxes sur la consommation et sur la propriété sont considérées ensemble, de manière globale, le coefficient est estimé à 0,93. Ainsi, si l'on décide de baisser les impôts sur les revenus et de financer cette baisse par une hausse des prélèvements sur la consommation et sur la propriété, cela aurait un effet positif sur le PIB par tête.

Lorsque l'on décompose ces taxes en deux catégories, l'estimation confirme un effet positif sur le PIB par tête, mais montre qu'il est plus fort pour les taxes sur la propriété que pour celles sur la consommation (1,45 contre 0,74). En décomposant plus avant les taxes sur la propriété, l'analyse montre que les impôts courants sur la propriété immobilière sont relativement moins défavorables à la croissance économique que d'autres impôts. Le coefficient associé à cette variable est positif et statistiquement significatif (2,47 contre -0,34 pour les autres impôts sur la propriété).

L'étude de l'OCDE conduit ainsi aux constats suivants. Les prélèvements sur les revenus des entreprises auraient l'effet le plus négatif sur le PIB par tête, suivi par les impôts sur les revenus des personnes. Les taxes sur la consommation auraient peu d'effet négatif sur la croissance. Par rapport aux autres impôts, les prélèvements courants sur la propriété immobilière seraient les impôts les moins défavorables à la croissance.

### *L'étude du Trésor*<sup>17</sup>

A l'occasion d'un rapport récent sur les taxes affectées, le Conseil des prélèvements obligatoires a demandé à la Direction Générale du Trésor de simuler les effets macroéconomiques (notamment sur la croissance et sur l'emploi) d'une substitution d'assiettes de certaines taxes.

La Direction Générale du Trésor a réalisé à l'aide du modèle Mesange une simulation sur un périmètre de taxes de près de 60 milliards d'euros, dont 39 milliards d'euros portaient sur des assiettes particulièrement distorsives (taxes sur le capital, le travail

et la production). Sur ce périmètre, les taxes considérées comme les plus distorsives ont été réduites de 6 milliards d'euros. Pour compenser cette baisse de la fiscalité, les taxes les moins distorsives ont été augmentées du même montant.

Un basculement, pour un montant de 6 milliards d'euros, des taxes affectées les plus distorsives vers les taxes affectées les moins distorsives, aurait selon la simulation des effets significatifs par rapport à une situation sans changement d'assiette. La modification de la composition de l'assiette des taxes aurait un impact positif sur l'emploi dès le court terme. La première année, l'emploi augmenterait de 14 000 emplois, puis de 25 000 à l'horizon de trois ans (50 000 à l'horizon de cinq ans). Un effet positif sur l'activité apparaîtrait à moyen terme. En effet, les réductions de taxe sur le travail mettent du temps à manifester leurs pleins effets sur l'activité, car la baisse du coût du travail ne se transmet que progressivement aux coûts de production des entreprises. Parallèlement, l'effet de la baisse des taxes sur le capital et sur les prix de production apparaît avec un certain délai : il atteint près de 0,2 point de PIB à horizon 10 ans.

## Conclusion

Le raisonnement économique confirmé par certaines études empiriques montre que la structure des prélèvements obligatoires n'est pas neutre pour la croissance économique. Les impôts sur la consommation sont relativement les moins pénalisants pour la croissance, les impôts sur les revenus des entreprises les plus pénalisants parce qu'ils pèsent sur la rentabilité et sur l'investissement. Cela signifie que pour un même niveau de prélèvement global, un transfert par diminution des impôts qui pèsent sur le rendement du capital et augmentation des impôts sur la consommation serait favorable à la croissance.

- II -

## Les anomalies de la fiscalité française

Le fait le plus connu est le niveau exceptionnellement élevé du taux de prélèvements obligatoires en France. Le taux le plus souvent mis en avant est le chiffre de 45 % pour la France en 2012, 46 % prévu pour 2013. Une définition un peu plus extensive et au demeurant plus exacte, devrait inclure notamment les cotisations de retraite (obligatoires) payées par les administrations au titre de leurs propres salariés, appelées cotisations sociales imputées. Ainsi calculé, le taux des prélèvements obligatoires serait de 47 % en 2012 et de 48 % en 2013. Les sources publiques (Eurostat, Commission européenne, comptes nationaux) se réfèrent à l'un ou l'autre de ces deux chiffres, souvent sans autre précision, ce qui peut perturber le lecteur.

Le « Rapport Economique et Financier » annexé au projet de loi de finances et le « Programme de Stabilité des Finances Publiques » destiné à la Commission européenne, tous deux préparés par le gouvernement français, retiennent les chiffres de 43,7 % pour 2011, 45 % pour 2012, 46 % pour 2013 qui correspondent aux chiffres analysés en détail dans le document annuel *Taxation Trends in the European Union*. Nous nous en tiendrons dans la présente étude à cette dernière définition pour la France et toutes les comparaisons, dans le temps ou entre pays sont présentées sur la base de la définition correspondante des prélèvements obligatoires (c'est-à-dire hors cotisations sociales imputées des administrations). Ceci étant précisé, on résumera brièvement quelques caractéristiques des prélèvements obligatoires en France.

Comparaison internationale des taux de prélèvements obligatoires									
	2000	2005	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
UE	40,5	39,2	39,6	39,4	38,6	38,6	39,0	39,7	40,1
Zone Euro	41,1	39,5	40,1	39,7	39,2	39,1	39,6	40,5	40,9
Allemagne	41,7	38,6	39,0	39,1	39,7	38,2	38,8	39,4	39,3
Autriche	43,1	42,2	41,8	42,8	42,5	42,2	42,4	43,2	43,6
Belgique	45,0	44,7	43,8	44,1	43,2	43,7	44,1	45,2	45,5
Chypre	29,7	34,8	39,9	38,5	35,5	35,5	35,6	35,3	34,4
Danemark	49,4	50,9	48,9	47,8	47,8	47,5	47,7	48,0	49,4
Espagne	34,1	35,9	37,1	32,9	30,7	32,2	31,9	32,5	33,1
Estonie	31,0	30,1	31,4	31,9	35,3	34,0	32,3	32,5	32,1
Finlande	47,4	44,1	43,1	43,0	43,0	42,7	43,8	44,2	44,9
France	44,2	43,8	43,4	43,2	42,1	42,5	43,7	45,0	46,0
Grèce	34,9	32,2	32,5	32,1	30,5	31,7	32,4	33,9	33,2
Irlande	31,6	30,6	31,4	29,6	28,1	28,0	28,3	28,7	29,2
Italie	41,5	40,1	42,8	42,7	43,0	42,6	42,5	44,0	44,2
Lettonie	29,7	29,2	30,6	29,2	26,7	27,2	27,6	27,9	27,6
Luxembourg	39,2	37,6	35,7	37,5	39,9	38,2	38,3	39,3	39,0
Malte	27,4	32,9	33,9	33,0	33,5	32,3	33,1	33,8	34,1
Pays-Bas	39,9	37,6	38,7	39,2	38,2	38,9	38,6	39,0	39,5
Portugal	31,1	31,4	32,8	32,8	31,0	31,6	33,3	32,4	34,2
Slovénie	37,3	38,6	37,7	37,3	37,2	37,7	37,2	37,6	37,9
Slovaquie	34,1	31,4	29,3	29,1	28,7	28,1	28,7	28,4	29,4
Suède	51,9	49,1	47,6	46,7	46,9	45,7	44,8	44,7	44,8
Royaume Uni	36,9	36,4	36,7	38,2	35,4	36,1	36,8	36,5	36,5
Norvège	42,2	42,8	42,8	42,0	41,6	42,0	42,1	41,3	42,7
Etats-Unis	28,6	26,4	27,3	25,8	23,7	24,2	24,4	24,6	25,8

Source : Commission Européenne (base de données AMECO)

Les niveaux de prélèvements obligatoires doivent être interprétés en tenant compte des différences institutionnelles entre pays. Par exemple en Allemagne, au-delà d'un certain niveau de salaire, les salariés ont le choix de ne pas cotiser à la caisse publique d'assurance maladie et de s'assurer au titre de la maladie à une caisse d'assurance privée et à différents niveaux de couverture. Ces dernières cotisations ne sont pas alors considérées comme des prélèvements obligatoires et le taux de prélèvement obligatoire allemand est de ce fait allégé. Il faut tenir compte de ces différences dans la comparaison des taux de prélèvement mais il serait erroné de penser que les différences institutionnelles doivent être « corrigées » pour établir des niveaux « comparables ». Il n'est en effet pas neutre pour l'efficacité économique globale qu'un service soit rendu par un monopole public financé par des prélèvements obligatoires ou par des organisations privées financées par des cotisations sur un marché régulé mais concurrentiel. Le taux français très élevé signifie aussi que le degré de contrainte publique est plus élevé en France et la partie concurrentielle de l'économie plus faible.

Le tableau ci-contre présente le taux de prélèvements obligatoires de 2000 à 2013 pour l'ensemble des pays de l'Union européenne (et pour mémoire pour les États-Unis).

Le fait est connu. La France présente un taux de prélèvements obligatoires parmi les plus élevés de tous les pays : 45 % du PIB en 2012 et 46 % prévu pour 2013. Seul le Danemark présente actuellement un taux de prélèvements supérieur. La France est en outre avec l'Italie (ainsi que Chypre, Malte et le Portugal), un des rares pays dont le taux de prélèvements obligatoires est plus élevé en 2013 qu'en 2000. Sur la même période, ce taux a sensiblement diminué en Allemagne (-1,4 point) et en Suède (-7,1 points), la France dépassant désormais la Suède.

Depuis la mise en place de la Sécurité Sociale dans l'immédiat après-guerre, une part croissante des dépenses sociales a été financée par des impôts sans d'ailleurs que la plupart du temps on puisse préciser de quel impôt il s'agit en raison de la règle de non affectation des recettes aux charges publiques et de la complexité de la « tuyauterie » entre les administrations publiques. Le dernier pas dans ce sens a été le crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE).

Le principe souvent avancé mais qui correspond de moins en moins à la réalité est que les impôts financent les services collectifs et les transferts de solidarité assurés par l'Etat ou les collectivités locales (police, justice, routes, éducation mais aussi revenu de solidarité active, aide aux handicapés, etc.), les cotisations sociales finançant de leur côté les risques sociaux assurés par des organismes sociaux collectifs (remboursements maladie, accidents du travail, retraite de base, etc.). Cette distinction est de moins en moins vraie dans la mesure où les dépenses sociales sont de plus en plus financées par l'impôt.

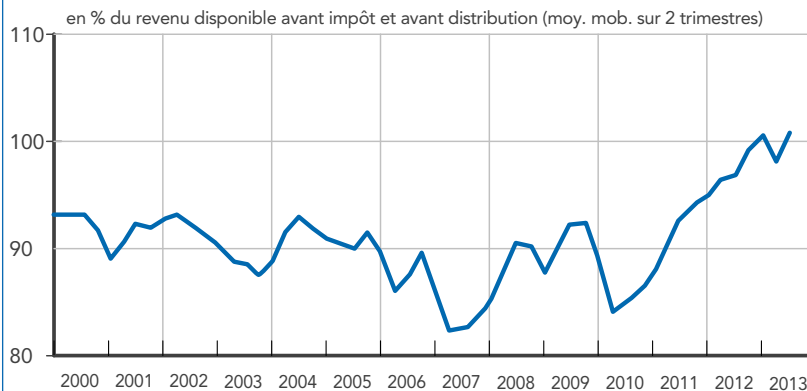
Une comparaison entre la France et d'autres pays comparables en termes de développement économique fait apparaître trois caractéristiques de l'économie française. La France se caractérise par un niveau de prélèvements obligatoires structurellement élevé,

mais aussi par une perte de parts de marché à l'exportation (à partir de l'an 2000), et par une augmentation relativement faible du volume du produit intérieur brut par habitant. Il n'y a pas de causalité évidente entre ces faits. D'autres données doivent être prises en compte comme les évolutions de la productivité et des rémunérations, ainsi que nous l'avons montré par exemple dans nos travaux sur la compétitivité<sup>18</sup>. Ces évolutions interpellent tout de même. On observe en particulier que les deux pays qui ont la fiscalité la plus élevée, la France et l'Italie, sont aussi ceux qui ont perdu le plus de parts de marché et qui ont une croissance par habitant relativement faible sur la période 2000-2013.

En résumé, le taux de prélèvements obligatoires est structurellement élevé en France, près de 7 points de PIB au-dessus de l'Allemagne, soit au total 140 milliards de prélèvements de plus en France. Ce taux a fortement augmenté depuis deux ans après une décennie de stabilité.

### France : Prélèvements fiscaux et sociaux sur les sociétés non financières

Cotisations sociales patronales + impôts sur la production nets de subventions  
+ impôts directs + impôts en capital versés par les SNF /  
profits bruts d'amortissement avant impôts



Source : Insee, comptes nationaux trimestriels

© Coe-Rexecode

Si les prélèvements obligatoires sont structurellement élevés en France, ils ont été tendanciellement stables de 2000 à 2011. Le taux de prélèvements obligatoires était de 44,1 % du PIB en 2000, 44,1 % en 2006, 43,7 % en 2011. C'est en 2012 et en 2013 que le taux de prélèvement est « sorti de l'épure » par le haut sous l'effet de mesures multiples résumées par les termes de « choc fiscal ». Le graphique ci-contre montre, à partir des comptes trimestriels de l'Insee, le taux des prélèvements fiscaux et sociaux acquittés par les entreprises (total des impôts et cotisations « patronales » et des impôts directs du compte des sociétés non financières, rapporté ici au résultat avant impôt, avant amortissement et avant distribution).

Dans cette partie de notre dossier, deux chapitres analysent en détail les anomalies de la fiscalité française. Le chapitre 3 présente des comparaisons internationales détaillées des prélèvements obligatoires dans les grands pays européens afin de faire ressortir les particularités françaises. Celles-ci sont concentrées d'une part sur les prélèvements portant sur l'exploitation des entreprises (cotisations sociales employeurs et sur les impôts sur la production), d'autre part sur la fiscalité sur le capital. Le chapitre 4 analyse plus en détail le recul de la rentabilité des fonds propres des sociétés non financières en France et le caractère hors normes de la fiscalité du capital en France. Ces constats peuvent faire craindre une stagnation durable de l'investissement et de la croissance en France.





## Chapitre 3

# Le poids des prélèvements obligatoires dans les grands pays européens

**N**ous comparons dans ce chapitre de façon aussi détaillée que possible le niveau et la structure des prélèvements obligatoires en France et dans les pays européens comparables afin de faire apparaître d'éventuelles « anomalies » de notre système de prélèvements. Le mot anomalie ne comporte aucun jugement de valeur mais signale simplement un écart significatif par rapport aux autres pays.

Les dispositifs fiscaux et sociaux sont différents entre les pays européens. Les noms des impôts diffèrent ainsi que leurs bases et leurs taux. La comparaison pose un problème de sources et un problème de méthode. Les sources de base sont les comptes publics des différents pays. Ces comptes sont par nature hétérogènes entre les pays, difficiles à comprendre pour des non nationaux et comprennent des centaines d'impôts et cotisations. C'est pourquoi Eurostat procède à leur collecte et établit des regroupements à des fins de comparaison. Les services de la Commission européenne apportent depuis 1998 une contribution importante en publiant un document annuel *Taxation Trends in the European Union*<sup>19</sup> qui compare les impôts et cotisations sociales des vingt-sept pays de l'Union européenne regroupés selon plusieurs critères, notamment en trois catégories économiques : prélèvements sur le travail, prélèvements sur la consommation et prélèvements sur le capital (revenus du capital et stock de capital). La plupart des études actuelles ne vont pas au-delà de ce niveau.

Pour analyser les relations éventuelles entre les prélèvements obligatoires et la croissance économique, nous avons voulu aller plus loin. Les trois catégories mentionnées regroupent en effet des impôts dont l'impact sur la croissance économique est assez différent. En outre, pour être parlant, le repérage des anomalies doit identifier les impôts tels qu'ils sont connus dans les législations des pays, notamment dans la nôtre. C'est ce double travail d'analyse et d'identification que nous avons réalisé ici et dont nous rendons compte.

## Les bases de données européennes sur la fiscalité

La législation fiscale et sociale ne fait pas partie du champ communautaire. Chaque pays définit donc sa législation propre. Si les impôts et les cotisations sociales des pays européens présentent certaines similitudes, il existe aussi de nombreuses différences qui rendent les comparaisons impôt par impôt difficiles, d'autant plus que le nombre des prélèvements peut atteindre plusieurs centaines. C'est pourquoi l'institut européen Eurostat établit des regroupements des impôts et cotisations selon plusieurs critères en principe homogènes. La plupart des études comparatives s'appuient sur ces regroupements qui s'organisent en deux sources principales d'information, les comptes nationaux et l'étude annuelle *Taxation Trends in the European Union*.

### **Les prélèvements obligatoires dans les comptes nationaux**

Tous les pays établissent des comptes nationaux qui présentent selon des méthodes normalisées l'ensemble des flux entre les agents économiques : sociétés non financières, sociétés financières, ménages, administrations publiques.

Les impôts et les cotisations sociales sont des opérations économiques et les flux de paiements sont donc retracés dans les comptes nationaux des pays établis pour les pays européens à partir des classifications et nomenclatures du Système Européen de Comptabilité Nationale (ESA 95). Les comptes nationaux regroupent les impôts selon une nomenclature d'opération commune pour tous les pays et par secteur institutionnels. On rappelle que les comptes nationaux distinguent les opérations sur

biens et services, les opérations de répartition et les opérations financières. Le tableau présentant la nomenclature simplifiée des opérations de répartition est reporté dans le complément. Les impôts et cotisations sociales font partie des opérations de répartition. Les prélèvements obligatoires relèvent des opérations D2, D5, D6 et D9. Les prélèvements obligatoires figurent en emplois des agents privés et en ressources des administrations publiques. Les autres opérations sont les rémunérations des salariés et les subventions et prestations versées par les administrations publiques aux agents privés.

Le total des prélèvements obligatoires tel qu'il est défini par Eurostat à partir des comptes nationaux se compose des quatre ensembles de prélèvements suivants :

- D2 : impôts sur la production et les importations,
- D5 : impôts courant sur le revenu, le patrimoine, etc.,
- D91 : impôts en capital,
- D611 : cotisations sociales effectives (D.61111 + D.61121 + D.61131).

Compte tenu du caractère agrégé des nomenclatures, une comparaison fine des structures fiscales entre pays européens ne peut pas être réalisée à partir des données issues des comptes nationaux. Il est nécessaire d'avoir recours à d'autres sources de données.

### ***L'analyse en trois fonctions de Taxation Trends in the European Union***

L'ouvrage annuel *Taxation Trends in the European Union* d'Eurostat et de la Direction Générale Taxud présente les systèmes de prélèvements des pays de l'Union Européenne selon différents angles. Nous n'évoquerons pas ici les regroupements par niveau de gouvernement qui montre le poids des recettes publiques par administrations publiques (Etats, gouvernements locaux). Un deuxième regroupement est opéré par catégories juridiques. Enfin, une troisième décomposition à finalité économique présente les impôts et cotisations sociales regroupés en trois fonctions dont le total forme l'ensemble des prélèvements obligatoires : prélèvements sur la consommation, sur le travail et sur le capital. Par ailleurs, les taxes environnementales et les taxes sur la propriété, qui sont incluses

dans les trois catégories précédentes, font l'objet d'un regroupement transversal à part. Enfin, des « taux de taxes implicites » sont calculés afin de mesurer le taux moyen effectif d'imposition par catégories, en rapportant les recettes aux grandeurs économiques qui correspondent aux assiettes de chaque catégorie d'impôt, mais sans tenir compte des abattements ou exonérations éventuelles et des définitions précises des bases fiscales.

Les données les plus désagrégées qui servent de base aux regroupements de *Taxation Trends* sont en outre disponibles dans des fichiers particuliers, les *National Tax Lists* (NTL) établis par chaque pays de l'Union selon des conventions en principe communes, qui donnent le tableau de passage entre les impôts et prélèvements nationaux (dont le nombre se chiffre en plusieurs centaines), voire des décompositions plus fines de ces impôts, et les différents regroupements présentés dans *Taxation Trends*. Ces *National Tax Lists* sont accessibles par internet sur le site de la Commission européenne<sup>20</sup>.

<b>Les prélèvements obligatoires par « fonction économique » en % du PIB (année 2012) selon <i>Taxation Trends</i></b>					
Prélèvements sur...	France	Allemagne	Italie	Espagne	Roy.-Uni
<b>La consommation</b>	<b>11,2</b>	<b>10,8</b>	<b>10,8</b>	<b>8,6</b>	<b>11,8</b>
<b>Le travail</b>	<b>23,4</b>	<b>22,2</b>	<b>22,4</b>	<b>16,7</b>	<b>15,0</b>
dont :					
- imposition du travail sur les salariés	21,6	19,4	19,7	15,8	14,8
- payée par les employeurs	13,0	6,8	11,0	8,4	4,4
- payée par les employés	8,6	12,6	8,7	7,4	10,4
dont imposition du travail sur les non-actifs	1,8	2,8	2,7	0,9	0,2
<b>Le capital</b>	<b>10,5</b>	<b>6,4</b>	<b>10,6</b>	<b>7,9</b>	<b>9,5</b>
dont :					
- imposition des revenus du capital et du revenu commercial	5,8	5,3	7,1	5,1	5,2
- des entreprises	2,3	2,8	2,2	2,1	2,9
- des ménages	1,2	0,6	1,3	0,8	1,3
- des travailleurs indépendants <sup>1</sup>	2,3	1,9	3,6	2,2	1,0
- imposition du stock de capital	4,7	1,1	3,5	2,8	4,3
<b>Taux de prélèvements obligatoires<sup>2</sup></b>	<b>45,0</b>	<b>39,4</b>	<b>44,0</b>	<b>32,5</b>	<b>36,2</b>
Source : <i>Taxation Trends in the European Union. Mise à jour pour 2012</i> par Coe-Rexecode.					
<sup>1</sup> Y compris cotisations sociales.					
<sup>2</sup> Le taux de prélèvements obligatoires se calcule comme la somme des trois types de prélèvements à laquelle on retire les transferts en capital des administrations vers les secteurs concernés (classe D995 de la SEC95).					

Le document *Taxation Trends* propose plusieurs décompositions des prélèvements obligatoires. La dernière publication porte sur l'année 2011. Nous avons mis à jour les estimations pour 2012.

Les prélèvements obligatoires sont regroupés par catégories juridiques et économiques dans *Taxation Trends* (voir le complément accessible par Internet) alors qu'ils sont présentés par agent verseur dans les comptes nationaux sans que le passage entre les deux puisse être effectué. Nous ne commenterons ici que l'approche qui se veut la plus économique. L'idée est de répartir les prélèvements obligatoires en trois ensembles selon la nature économique de la base d'imposition en s'inspirant plus ou moins de la fonction de production de l'économie. Trois bases sont classiquement retenues : la consommation, le travail et le capital. Les prélèvements obligatoires (fiscaux et sociaux) sont donc intégralement répartis entre ces trois catégories : prélèvements sur la consommation, prélèvements sur le travail et prélèvements sur le capital.

Eurostat souligne le problème de méthode évident que pose le classement de certains impôts qui sont en relation avec des sources multiples de revenus. C'est le cas par exemple de l'impôt sur le revenu des personnes physiques dont la base comprend quatre sources de revenu : le travail, le capital, les revenus d'activité indépendante et les revenus non liés à l'activité (transferts sociaux et pensions de retraite). La répartition de cet impôt entre chacune des catégories ou fonctions économiques est faite par chaque Etat membre en appliquant un partage (un « split » selon l'expression d'Eurostat - voir le complément). La méthode consiste à estimer les différentes bases de l'impôt sur le revenu (revenus du travail et du capital notamment) à partir des déclarations individuelles des contribuables, puis à répartir l'impôt sur le revenu (payé en fait globalement) proportionnellement à ces bases. Dans plusieurs des pays, les différentes catégories de revenu sont additionnées dans les déclarations individuelles, l'impôt étant ensuite calculé sur le revenu total. Certains pays comme les Pays-Bas appliquent cependant des taux différents selon l'origine du revenu, voire retiennent deux niveaux d'imposition (un taux par catégorie, puis un taux commun à l'ensemble des revenus). Dans d'autres pays, les bases découlant de l'activité et les bases découlant du capital et les impôts correspondants sont distingués.

En règle générale, un impôt est classé dans une seule catégorie, mais dans plusieurs cas, une répartition doit être effectuée. C'est le cas par exemple des taxes locales qui relèvent souvent dans la présentation par fonctions économiques de plusieurs bases et, en France, de l'impôt sur le revenu, de la cotisation sociale généralisée et des cotisations annexes qui doivent être réparties entre prélèvements sur le travail et prélèvements sur le capital. La taxe d'habitation est répartie entre les bases « consommation » et « capital » (prélèvements sur le stock de capital). Lorsqu'elle existait, la taxe professionnelle était entièrement affectée à la base « capital » (stock de capital).

Les prélèvements sur le revenu global des ménages sont répartis et affectés ainsi : 54 % sont rattachés aux revenus du travail salarié et classés en « Prélèvements sur le travail » (74 % en Allemagne), 15 % en revenu du travail indépendant et classés en « Prélèvements sur le capital » (21 % en Allemagne), 20 % en revenus des inactifs et classés en « Prélèvements sur le travail » (4 % en Allemagne), 11 % en impôts sur les revenus du capital des ménages et classés en « Prélèvements sur le capital », (4 % en Allemagne). Outre les problèmes d'affectation aux catégories, il résulte de cette approche que l'impôt sur le revenu par exemple est réparti entre les trois catégories, ce qui peut poser des problèmes de compréhension et d'interprétation. Par exemple, une partie de l'impôt sur le revenu est affectée à la catégorie « Prélèvements sur le capital » alors que les impôts découlant du capital sont en fait des prélèvements sur le revenu.

La comparaison à ce niveau de regroupement fait apparaître plusieurs « anomalies » de la fiscalité française (au sens d'écart significatifs).

1. Les « prélèvements sur le travail » sont un peu plus élevés en France qu'en Allemagne et en Italie (environ 1 point de PIB au-dessus), très au-dessus de l'Espagne et du Royaume-Uni.
2. La structure des prélèvements sur le travail salarié fait en France une part beaucoup plus importante aux cotisations payées par les employeurs. Par exemple, 60 % des cotisations sociales sont payées par les employeurs alors qu'en Allemagne cette part est de 35 %.
3. Le niveau des prélèvements sur le capital est particulièrement élevé en France, l'écart portant plus précisément sur les prélèvements sur le stock de capital : 4,7 % du PIB contre 4,3 % au Royaume-Uni et 1,1 % en Allemagne.

Ces résultats ont été déjà soulignés dans différents travaux antérieurs (de l'Institut de l'Entreprise ou de l'Institut Montaigne notamment). Ils nous semblent cependant insuffisants pour identifier l'origine des anomalies de notre système fiscal pour les raisons suivantes. En premier lieu, les catégories ainsi constituées sont très globales et hétérogènes. Elles regroupent des impôts dont l'impact sur la croissance économique est différent. Les agrégats ainsi présentés ne donnent donc qu'un aperçu approximatif de l'impact de la fiscalité sur l'équilibre et la croissance économique. D'autres critères importants de notre point de vue sont ignorés.

En outre, certaines catégories mêlent des impôts sur le revenu et des impôts sur les facteurs de production. Les entreprises et les ménages ne sont distingués que pour la catégorie des impôts sur le revenu du capital. Enfin, ces catégories ne parlent pas car elles se réfèrent à des concepts abstraits.

Il faut donc non seulement comparer les niveaux des catégories, mais aussi préciser les impôts responsables des principales différences tels qu'ils sont connus du public. Nous avons donc établi une comparaison très détaillée des prélèvements obligatoires afin d'identifier les impôts qui créent les écarts constatés entre la France et les autres pays. Cette analyse fine est possible grâce à la base de données des *National Tax Lists*. Elle est présentée dans son plus grand détail dans les compléments internet à ce chapitre afin que le lecteur qui le souhaite puisse identifier de façon précise les impôts et cotisations concernées. Nous donnons ici un regroupement intermédiaire entre les grandes catégories d'Eurostat et la liste très détaillée qui figure en complément pour les cinq pays étudiés. L'édition 2013 de « *Taxation Trends* » fournit les montants des recettes fiscales pour 2011. Nous avons mis à jour les montants de prélèvements pour 2012 à partir des comptabilités publiques centralisées d'Eurostat. Enfin, pour éviter l'ambiguïté de la notion de « prélèvements sur », nous retenons l'intitulé « prélèvements assis sur », par exemple « prélèvements assis sur le capital », mais qui ne peuvent être en fait prélevés sur le revenu.

## Des prélèvements sur la consommation assez comparables

La catégorie « prélèvements sur la consommation » regroupe les impôts levés sur les transactions entre les consommateurs et les producteurs sur des biens de consommation finale : TVA, droits sur les importations, droits de timbre, taxes sur les opérations financières, impôts sur la pollution. La définition précise est donnée dans le complément internet.

Si l'on examine en détail les prélèvements portant sur la consommation dans les cinq pays, on observe que les deux principales masses correspondent à la TVA (de 5,5 % à 7,3 % du PIB selon les pays) et aux taxes sur la consommation d'énergie telles que la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques en France (entre 1,1 et 2,1 % du PIB selon les pays), la France est au-dessous de la moyenne).

Les autres prélèvements sur la consommation concernent les taxes sur les boissons et le tabac (de 0,6 à 1,3 % du PIB selon les pays, la France est dans la moyenne) et les taxes sur les conventions d'assurance (de 0,1 à 0,4 % du PIB selon les pays, la France est en haut de la fourchette). D'autres taxes minimales mais nombreuses représentent 1,6 % du PIB (soit 32 milliards d'euros) contre 0,7 % du PIB en Allemagne.

Les prélèvements assis sur la consommation représentent entre 8,6 % et 11,8 % du PIB selon les pays. La France se situe dans le haut de la fourchette avec un montant de prélèvements sur la consommation en haut de 11,2 % en 2012.

<b>Les prélèvements assis sur la consommation (année 2012, en % du PIB)</b>					
	France	Allemagne	Italie	Espagne	Roy.-Uni
Taxes de type TVA	7,01	7,28	6,09	5,54	7,12
Taxes sur l'énergie	1,37	1,73	2,11	1,11	1,79
Taxes sur le tabac et les boissons	0,74	0,65	0,75	0,84	1,28
Taxes sur les conventions d'assurance	0,42	0,43	0,20	0,14	0,19
Autres taxes	1,65	0,66	1,67	0,98	1,42
<b>Total des prélèvements assis sur la consommation</b>	<b>11,19</b>	<b>10,75</b>	<b>10,82</b>	<b>8,61</b>	<b>11,80</b>
<i>Source : Eurostat. Mise à jour 2012 : Coe-Rexecode.</i>					



## Des prélèvements sur le travail élevés mais qui diffèrent par leur structure plus que par leur niveau

La catégorie « prélèvements sur le travail » comprend toutes les taxes directement liées aux salaires. Elle inclut les cotisations sociales, les impôts calculés sur la masse salariale et la part de l'impôt sur le revenu qui est liée au travail. En France, une partie de la csg et de la crds est classée en impôt sur le revenu du travail et donc rattachée à la catégorie des prélèvements sur le travail, une autre partie étant classée dans les prélèvements sur le capital. La catégorie prélèvements sur le travail comprend aussi les impôts sur les revenus indirects du travail salarié, y compris les transferts sociaux et les pensions de retraite. Une question concerne les impôts sur les revenus d'activité indépendante, qui comporte une composante liée au travail et une rémunération d'entrepreneur relevant du capital. Dans la pratique, la convention retenue par Eurostat est de rattacher l'impôt sur le revenu d'activité indépendante entièrement à la catégorie prélèvement sur le capital. La définition précise des prélèvements sur le travail est donnée en complément internet. Les prélèvements sur le travail concernent à la fois les impôts calculés sur la base des salaires et les cotisations sociales (pesant sur les employeurs, sur les salariés, sur les travailleurs indépendants et sur les inactifs), mais aussi la partie des recettes d'impôt sur le revenu et la les prélèvements sociaux imputables aux revenus du travail (selon les répartitions établies par chaque Etat membre).

Les prélèvements sur le travail représentent entre 14,9 % et 23,4 % du PIB des pays considérés. La France se situe en haut de la fourchette avec des prélèvements atteignant 23,4 % du PIB en 2012.

### Les prélèvements assis sur le travail (année 2012, en % du PIB)

	France	Allemagne	Italie	Espagne	Roy.-Uni
Cotisations sociales	15,87	15,64	11,73	10,36	7,63
Part travail de l'impôt sur le revenu <sup>1</sup>	6,08	6,51	8,99	6,35	7,32
Autres impôts	1,49	0	1,70	0	0
<b>Total des prélèvements assis sur le travail</b>	<b>23,44</b>	<b>22,15</b>	<b>22,42</b>	<b>16,71</b>	<b>14,95</b>

Source : Eurostat. Mise à jour 2012 : Coe-Rexecode.

<sup>1</sup> Y compris CSG et prélèvements sociaux.

Les cotisations sociales représentent le premier prélèvement assis sur le travail. Elles sont particulièrement lourdes en France (15,9 % du PIB) et en Allemagne (15,7 % du PIB). Elles représentent en Italie 11,7 % du PIB et en Espagne 10,3 % du PIB contre 7,6 % du PIB au Royaume-Uni, soit moitié moins qu'en France, mais la structure de financement des dépenses sociales est différente. La France se distingue surtout des autres pays, notamment de l'Allemagne, par la répartition de la charge sociale entre employeurs et employés (voir le complément internet).

L'impôt sur le revenu des personnes physiques est le second prélèvement important sur le travail. Il représente 9 % du PIB en Italie, 7,3 % au Royaume-Uni, 6,3 % du PIB en Espagne, 6,5 % en Allemagne et en France (en regroupant impôt sur le revenu, CSG et prélèvements annexes).

La France se distingue des autres pays surtout par l'existence de prélèvements assis sur la masse salariale qui sont sans équivalent ailleurs. Il s'agit notamment de la taxe sur les salaires (12 milliards d'euros), du versement transport (7 milliards d'euros), des taxes au profit du fonds national d'aide au logement (2,7 milliards d'euros), et d'autres fonds à caractère social. Cette catégorie d'impôts représente 1,5 % du PIB et explique en partie pourquoi le total des prélèvements sur le travail est plus élevé en France que dans les autres pays.

## Des prélèvements assis sur le capital atypiques

La catégorie « prélèvements sur le capital » est définie de façon très large dans l'analyse d'Eurostat. Elle inclut le capital physique, le capital immatériel, l'épargne et les investissements financiers. Les prélèvements sur le capital comprennent les impôts sur les revenus professionnels, non seulement sur les profits mais aussi sur les actifs nécessaires à la réalisation des profits, tels que les actifs immobiliers ou les véhicules des entreprises. Ils incluent aussi les impôts sur le stock de capital des ménages (l'immobilier résidentiel notamment) et sur les transactions le concernant (droits d'enregistrement par exemple). Une définition très précise est donnée en complément internet.

C'est la partie la plus difficile à analyser car elle comporte des prélèvements de natures différentes. C'est aussi la catégorie pour laquelle les termes « prélèvements sur » sont les plus confus. Certains « prélèvements sur le capital » sont des prélèvements assis sur les revenus du capital (acquittés soit par les ménages, soit par les entreprises), d'autres sont des prélèvements assis sur un stock de capital des ménages ou des entreprises. D'autres sont calculés sur une base correspondant à un stock de capital mais acquittés lors de transactions ou de mutations (à titre onéreux ou gratuit). Par ailleurs, une part significative de ces impôts sont en fait des charges d'exploitation des entreprises et doivent surtout être considérées à ce titre.

Le tableau ci-après présente notre analyse détaillée de la catégorie de *Taxation Trends in European Union*. Elle comporte d'une part les différentes catégories des prélèvements assis sur le revenu du capital, d'autre part des prélèvements assis sur le stock de capital en distinguant les prélèvements imputés aux entreprises et les prélèvements imputés aux ménages et dans chaque catégorie la nature des impôts.

<b>Les prélèvements assis sur le capital (année 2012, en % du PIB)</b>					
<b>Prélèvements assis sur...</b>	<b>France</b>	<b>Allemagne</b>	<b>Roy.-Uni</b>	<b>Italie</b>	<b>Espagne</b>
<b>1. le revenu du capital</b>					
- part ménages	1,19	0,57	1,27	1,33	0,79
- part entreprises	2,26	2,71	2,86	2,25	2,16
- part travailleurs indépendants	2,30	1,93	1,16	3,67	2,22
<b>2. Le stock de capital</b>	<b>4,69</b>	<b>1,11</b>	<b>4,37</b>	<b>3,52</b>	<b>2,81</b>
Imputés aux entreprises	2,12	0,35	1,70	1,34	1,09
<i>dont impôts fonciers, immobiliers</i>	1,71	0,18	1,57	0,58	0,44
<i>autres impôts sur la production</i>	0,31	0,09	0,00	0,46	0,36
<i>autres impôts</i>	0,10	0,08	0,13	0,30	0,29
Imputés aux ménages	2,56	0,76	2,67	2,18	1,72
<i>dont impôts fonciers, immobiliers</i>	0,85	0,27	1,67	0,87	0,65
<i>impôts courants sur le capital</i>	0,66	0,0	0,10	0,13	0,12
<i>impôts sur les transactions</i>	1,00	0,47	0,77	0,92	0,94
<i>autres impôts</i>	0,05	0,02	0,13	0,26	0,01
<b>Total des prélèvements assis sur le capital</b>	<b>10,46</b>	<b>6,38</b>	<b>9,68</b>	<b>10,65</b>	<b>8,13</b>

Source : Eurostat. Mise à jour 2012 : Coe-Rexecode.

### ***Prélèvements assis sur les revenus du capital acquittés par les ménages***

Les prélèvements sur les revenus du capital acquittés par les ménages regroupent des impôts spécifiquement liés à la détention de capital mais surtout la partie de l'impôt sur le revenu de la cotisation sociale généralisée et des prélèvements sociaux liée aux revenus du capital, comme cela a été indiqué précédemment. Dans l'ensemble des pays considérés, la part prépondérante des prélèvements sur les revenus du capital acquittés par les ménages correspondent aux revenus du capital soumis à l'impôt sur le revenu. Nous intégrons à cet ensemble dans le cas de la France la part de la csg sur les revenus du capital, qui représente 0,5 % du PIB, soit environ 10 milliards d'euros contre 0,3 % du PIB pour les revenus du capital soumis à l'impôt sur le revenu.

En termes de poids total, les prélèvements sur les revenus du capital acquittés par les ménages vont du simple au double selon les pays, la France (1,2 % du PIB) et l'Allemagne (0,6 % du PIB) constituant les deux extrêmes.

### ***Prélèvements sur les revenus du capital acquittés par les entreprises***

Les prélèvements sur les revenus du capital acquittés par les entreprises concernent principalement l'impôt sur les bénéfices des sociétés. Les recettes de l'impôt sur les sociétés sont en pourcentage du PIB comparables entre les cinq pays, et représentent entre 2,1 % et 2,7 % du PIB selon le pays, la France se situant à 2,1 % du PIB.

Ce résultat contraste quelque peu avec le fait que le taux nominal de l'impôt sur les sociétés français atteint 38 % (surtaxe exceptionnelle incluse), soit le taux le plus élevé de l'Union européenne. Il faut toutefois rappeler que des poids relativement analogues de l'impôt sur les sociétés dans le PIB signifient un poids différent sur les résultats des sociétés car la part des résultats d'entreprises dans le PIB est différente d'un pays à l'autre. Pour pousser un peu plus loin la comparaison, nous avons calculé dans le tableau précédent présenté à partir des comptes nationaux le

<b>Taux effectif de l'impôt sur les sociétés dans plusieurs pays européens (rapporté au résultat économique, en %)</b>		
	<b>2000</b>	<b>2012</b>
France	30,4	35,0
Allemagne	22,2	16,7
Italie	12,3	29,9
Espagne	32,2	26,2
Royaume-Uni	21,7	20,8

Source : Eurostat, Comptes nationaux annuels.

taux effectif de l'impôt sur les sociétés qui se calcule comme le rapport entre les recettes de l'IS et sa base économique théorique (résultats après amortissements économiques, avant distribution et avant impôt sur les sociétés).

Le taux effectif de l'impôt sur les sociétés est en France le plus élevé des grands pays étudiés, très au-dessus du taux effectif en Allemagne.

### **Prélèvements assis sur le stock de capital payés par les ménages**

On rappelle ici toute l'ambiguïté de la notion de « prélèvements sur le stock de capital ». Ces impôts ne sont pas prélevés sur le stock de capital, ils sont en fait calculés sur la valeur du patrimoine ou de certains actifs (l'ensemble du patrimoine dans le cas de l'isf français).

Les prélèvements assis sur le stock de capital acquittés par les ménages vont de 0,8 % du PIB en Allemagne à 2,7 % au Royaume-Uni. La France se situe à 2,6 %, très proche du Royaume-Uni où la fiscalité foncière est particulièrement élevée.

Les impôts sur les transactions (qui regroupent ici les droits d'enregistrement et les droits de mutations) sont très élevés en France, à 1 % du PIB, contre 0,9 % au Royaume-Uni et en Espagne, et 0,5 % en Allemagne.

Les impôts courants assis sur le capital constituent une forte anomalie française, du fait notamment de l'impôt de solidarité sur la fortune. Cette catégorie d'impôts représente 0,68% du PIB en France, contre 0,07 % en Italie, 0,12 % en Espagne, 0,1 % au Royaume-Uni, et 0% en Allemagne.

Les principaux impôts français entrant dans cette catégorie sont les droits d'enregistrement (0,52 % du PIB en 2012, la taxe sur le foncier bâti (0,85 % du PIB), l'impôt de solidarité sur la fortune (0,25 % du PIB), la taxe d'habitation (0,41 % du PIB), les droits sur les mutations à titre gratuit (0,44 % du PIB).

### **Prélèvements sur le stock de capital payés par les entreprises**

Les prélèvements sur le stock de capital acquittés par les entreprises vont de 0,4 % du PIB en Allemagne à 2,1 % du PIB en France. C'est le taux le plus élevé des pays étudiés. Il s'agit pour l'essentiel d'impôts passés en charges d'exploitation.

Les impôts fonciers payés par les entreprises sont plus élevés en France (1,7 % du PIB) qu'au Royaume-Uni (1,6 %) et qu'en Italie (0,6 %). C'est l'Allemagne qui fait figure d'anomalie avec des prélèvements sur le stock de capital représentant 0,2 % du PIB.

Les principaux impôts français entrant dans cette catégorie sont la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (0,63 % du PIB), la taxe sur le foncier bâti (0,56 % du PIB), la cotisation foncière des entreprises (0,28 % du PIB) et la contribution sociale de solidarité des sociétés (0,27 % du PIB).

### **La France championne des prélèvements qui pèsent le plus fortement sur la croissance**

Deux catégories d'impôts sont particulièrement défavorables à la croissance : les impôts qui grèvent les coûts de production des entreprises car ils handicapent la compétitivité, et les impôts qui pénalisent le rendement du capital productif car ils diminuent l'inci-

tation à investir. Nous avons reconstitué, pour chacun des pays, à partir de la liste détaillée des impôts, ces deux catégories d'impôts.

L'encadré de la page suivante illustre de façon très schématique comment les prélèvements obligatoires pèsent à deux étapes sur le rendement du capital productif : 1/ d'abord les prélèvements des impôts et cotisations passés en charges d'exploitation (entre la production et la rentabilité des entreprises), 2/ ensuite les prélèvements sur le capital (revenus et stock) entre la rentabilité des entreprises et le revenu disponible des apporteurs de capitaux.

### *Les impôts qui grèvent les coûts de production*

Les impôts (et charges sociales) qui grèvent les coûts de production sont assez facilement identifiables puisqu'ils figurent dans les comptes d'exploitation. Ce critère n'est pas retenu dans les comparaisons fiscales d'Eurostat mais on peut les retrouver dans les tableaux comparatifs détaillés, seules les contributions foncières faisant l'objet d'un partage (entre entreprises et ménages). Nous ne prenons bien sûr que la partie « entreprises » qui pèse sur les coûts de production.

A partir des comptes d'exploitation des entreprises (sociétés financières, sociétés non financières et entreprises individuelles), il est possible d'identifier les prélèvements (impôts) qui sont comptabilisés en charges d'exploitation. Pour certains impôts dont nous connaissons le montant total encaissé par l'Etat ou les collectivités locales, nous ne disposons pas toujours d'information sur la part acquittée par les entreprises. C'est le cas notamment pour les prélèvements sur le foncier (bâti et non bâti). Un rapport de la Cour des comptes<sup>21</sup> de 2011 indique qu'en France, 60 % des prélèvements assis sur le foncier bâti et 76 % des prélèvements assis sur le foncier non bâti sont acquittés par les ménages. Les recettes des impôts fonciers sont donc réparties selon ces bases entre entreprises et ménages. Cette hypothèse est donc retenue ici pour la France. En l'absence d'informations similaires précises pour les autres pays, nous retenons la même hypothèse pour les autres pays considérés dans l'étude.

Nous pouvons ainsi comparer les prélèvements pesant sur les coûts de production. Le tableau suivant présente une synthèse de ces prélèvements exprimés en pourcentage du PIB pour l'année

**Les prélèvements obligatoires  
entre la production et le rendement final du capital**

**1. Au niveau des entreprises**

*Valeur ajoutée*

*Moins*

Salaires bruts  
**Cotisations sociales assises sur le travail**  
**Impôts sur la production\***  
Charges financières nettes  
**Impôt sur les bénéfices des sociétés**

*Egale*

Résultats courants après impôts\*\*

**2. Au niveau des ménages**

Résultats courants après impôts

*Moins*

Impôts :  
- **sur le revenu du capital**  
- **sur le « stock de capital »**

*Egale*

Revenu du capital net d'impôt (rendement final du capital)

Dans une économie très simplifiée et fermée, le rendement du capital résulte de la rentabilité dégagée par l'entreprise diminuée des prélèvements sur le capital à la charge des ménages. Dans l'économie réelle ouverte et plus complexe, une partie du capital social des entreprises est détenue par des acteurs étrangers (entreprises ou ménages) ou des institutions financières. Il est pratiquement impossible de décrire en totalité l'enchaînement des flux. On peut évaluer d'une part le poids de la fiscalité à la charge des entreprises, qui pèse sur la rentabilité de la production, d'autre part les impôts assis sur le capital des ménages (revenu ou stock de capital) qui créent un coin fiscal entre la rentabilité des entreprises et le rendement du capital pour les ménages.

\* plusieurs de ces impôts sont classés par Eurostat en prélèvements sur le capital

\*\* résultats après impôts avant amortissements et avant distribution)



2012. Des tableaux plus détaillés sont proposés dans les compléments internet.

Les prélèvements qui pèsent sur la production sont beaucoup plus élevés en France que dans les autres pays du fait 1) de cotisations sociales employeurs élevées, 2) d'impôts assis sur les salaires propres à la France et 3) d'impôts fonciers élevés. Les deux pays dans lesquels les prélèvements obligatoires (sociaux et fiscaux) pèsent le plus sur la production sont la France et dans une mesure un peu moindre l'Italie. Le coin socio-fiscal sur la production est deux fois plus élevé en France qu'en Allemagne.

Les principaux prélèvements qui grèvent les coûts de production sont en France, outre les cotisations sociales employeurs (235 milliards d'euros en 2012), des impôts calculés sur la masse salariale (en tout 30 milliards d'euros) dont la taxe sur les salaires (12 milliards), le versement transport (7 milliards), les taxes au profit de l'Association pour la garantie des salaires, de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), et du fonds national d'aide au logement (FNAL) chacun pour environ 2 milliards d'euros, et divers autres impôts calculés sur diverses bases : la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)

**Les prélèvements obligatoires qui grèvent les coûts de production  
(année 2012, en % du PIB)**

	France	Allemagne	Roy.-Uni	Italie	Espagne
Cotisations sociales patronales	11,57	6,75	4,43	9,30	8,41
Impôts sur la production :	3,64	0,44	1,75	1,34	1,24
dont :					
impôts sur les salaires (masse salariale)	1,50	0,0	0,0	0,0	0,0
autres impôts sur la production	2,15	0,44	1,75	1,34	1,24
dont :					
Impôts fonciers	1,71	0,18	1,57	0,58	0,44
<b>Total avant impôt sur les sociétés</b>	<b>15,21</b>	<b>7,20</b>	<b>6,18</b>	<b>10,64</b>	<b>9,65</b>
Impôts sur les sociétés	2,07	2,27	2,73	2,20	2,16
Autres taxes sur les revenus ou profits des entreprises	0,19	0,43	0,13	0,05	0,0
<b>Total après impôts sur les sociétés</b>	<b>17,47</b>	<b>9,90</b>	<b>9,04</b>	<b>12,89</b>	<b>11,81</b>

Source : Calculs Coe-Rexecode d'après Eurostat.

pour près de 13 milliards d'euros, l'impôt financier sur le bâti (11 milliards), la cotisation foncière des entreprises (près de 6 milliards), la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) pour près de 6 milliards. A titre de comparaison, les entreprises allemandes ont en charge d'exploitation pour l'essentiel des cotisations sociales employeurs pour 180 milliards d'euros, soit 55 milliards de moins que les entreprises françaises, et des impôts fonciers qui au total représentent 13 % de nos impôts fonciers.

### ***Les impôts qui pèsent sur le rendement final du capital***

Les prélèvements entre la rentabilité des entreprises et le rendement du capital sont de trois types : des prélèvements assis sur les revenus du capital (des ménages et des travailleurs indépendants), des prélèvements assis sur le stock de capital et des prélèvements assis sur les transactions. Nous ne retenons bien sûr ici que les prélèvements assis sur le capital qui ne figurent pas déjà dans le compte d'exploitation des entreprises. Il s'agit donc principalement de prélèvements acquittés par les ménages. Le tableau suivant présente une synthèse de ces prélèvements exprimés en pourcentage du PIB pour l'année 2012. Les tableaux plus détaillés sont proposés dans le complément.

Les prélèvements qui pèsent sur le rendement du capital varient entre les pays (entre 2,9 et 4,9 % du PIB). La France se situe dans le haut de la fourchette, juste après le Royaume-Uni caractérisé par des impôts fonciers très élevés, en particulier ceux pesant sur les ménages.

Les principaux prélèvements en France relevant de cette catégorie sont l'impôt sur le foncier bâti (0,85 % du PIB), les impôts courants sur le capital (0,68 % du PIB) dont l'isf (0,25 % du PIB) et la taxe d'habitation acquittée par les propriétaires et classée par Eurostat en impôt sur le stock de capital (0,41 % du PIB), les droits d'enregistrement (0,53 % du PIB), et les impôts en capital (0,47 % du PIB) dont les mutations à titre gratuit (0,44 % du PIB).

<b>Les prélèvements obligatoires qui pèsent sur le rendement final du capital (année 2012, en % du PIB)</b>					
	France	Allemagne	Roy.-Uni	Italie	Espagne
Prélèvements sur les revenus du capital	2,11	2,21	2,28	2,55	1,40
Impôts fonciers (part ménages)	0,85	0,27	1,67	0,87	0,65
Impôts courants sur le capital	0,68	0,0	0,10	0,07	0,12
Impôts en capital	0,47	0,16	0,20	0,04	0,37
Droits d'enregistrement	0,53	0,28	0,57	0,82	0,57
Autres impôts	0,05	0,02	0,10	0,26	0,00
<b>Total</b>	<b>4,70</b>	<b>2,93</b>	<b>4,92</b>	<b>4,61</b>	<b>3,12</b>

Source : Calculs Coe-Rexecode d'après Eurostat

Les prélèvements qui pèsent sur le rendement final du capital sont plus élevés en France que dans les autres pays du fait d'impôts courants sur le capital, d'impôts en capital et d'impôts fonciers élevés. Les pays dans lesquels les prélèvements obligatoires (sociaux et fiscaux) pèsent le plus sur le rendement du capital sont le Royaume-Uni, la France et, dans une moindre mesure, l'Italie.

## Conclusions

En résumé, il apparaît que la France se distingue de ses voisins européens pour l'essentiel sur deux types de prélèvements : les prélèvements qui grèvent le coût de production et les prélèvements qui pèsent sur le rendement final du capital. Ce sont précisément les impôts les plus défavorables à la rentabilité et à la croissance économiques.

Un appel à la convergence fiscale entre la France et l'Allemagne a été lancé récemment par le Président de la République. « Nous devons aussi harmoniser les règles fiscales, notamment pour les entreprises, entre la France et l'Allemagne » (ouverture de la conférence de presse du Président de la République le 14 janvier 2014). Il est intéressant de comparer le

pois des impôts qui pèsent actuellement le plus sur la croissance dans chacun des deux pays : la France et l'Allemagne. Le tableau ci-dessous présente les écarts (en % du PIB et en euros, rapportés à l'économie française), en trois catégories : les impôts sur la production (présents aux comptes d'exploitation des entreprises), les prélèvements sur le rendement du capital (au compte des ménages) et l'ensemble des autres prélèvements regroupés. La comparaison montre que sur l'ensemble des autres prélèvements (qui représentent plus de 80 % du total des prélèvements, l'écart n'est que d'un peu moins de 0,7 point de PIB, soit environ 13 milliards d'euros. Les gros écarts portent sur les impôts sur la production (65 milliards d'euros) et sur le rendement final du capital (35 milliards d'euros). Ce sont précisément les impôts les plus défavorables à la croissance.

<b>Ecart des prélèvements obligatoires entre la France et l'Allemagne (en % du PIB)</b>				
	France	Allemagne	Ecart	Ecart (en milliards d'euros)
Impôts sur la production (comptes d'exploitation)	3,64	0,44	3,20	65
Prélèvement sur le rende- ment du capital	4,70	2,93	1,77	35
Autres prélèvements	36,66	36,03	0,66	13
<b>Total des prélèvements</b>	<b>45,0</b>	<b>39,4</b>	<b>5,6</b>	<b>113</b>

On rappelle que ces comparaisons portent sur l'année 2012 et qu'elles sont donc antérieures au choc fiscal de 2013, qui a accru l'écart entre le total des prélèvements obligatoires entre la France et l'Allemagne de 1,1 point de PIB, soit de 22 milliards d'euros.

## Chapitre 4

# Fiscalité, rendement du capital et croissance

La question des rapports entre fiscalité sur le travail et sur le capital a fait l'objet de débats récurrents et à vrai dire confus. Une première source de confusion tient à l'incidence fiscale, exposée au chapitre 1. Par exemple, une augmentation d'un impôt classé *a priori* comme un « impôt sur le capital » tel que l'impôt sur les sociétés, peut se traduire à terme par une baisse de la rémunération du travail dans le nouvel équilibre économique qui s'établira après l'instauration (ou l'augmentation) de l'impôt. Inversement, une augmentation des charges sur le travail par exemple pourrait entraîner une baisse des résultats des sociétés donc de la rémunération du capital. La réalité peut donc être assez différente de la perception initiale de la charge de l'impôt.

Une autre source de confusion tient au fait que le débat autour de la taxation du capital et du travail renvoie souvent à des positions idéologiques plus qu'à des analyses économiques. Jean Peyrelevade, dans un article récent de la revue *La Jaune et la Rouge*, fait ainsi observer : « On entend souvent dire, à gauche le plus souvent mais y compris par certains spécialistes en principe les plus qualifiés (je pense à Thomas Piketty), qu'il faudrait aligner la fiscalité sur les revenus du capital avec celle sur les revenus du travail. En dépit de sa simplicité qui lui vaut une présomption de sérieux, cette proposition n'a à peu près aucun sens économique. » Aucun argument n'établit en effet qu'un tel alignement aurait le moindre effet favorable sur la croissance économique.

Enfin, une troisième source de confusion vient de ce que les termes « fiscalité du capital » mêlent sans aucune précaution des flux et des stocks. La fiscalité sur le revenu du capital ne peut pas être examinée indépendamment de la fiscalité sur le stock de capital, or le stock de capital n'a pas d'équivalent évident du côté du travail. Les mesures dans le sens de l'alignement de la fiscalité des revenus du capital sur la fiscalité des revenus du travail sont symboliquement fortes et elles peuvent paraître à première vue légitimes pour réduire les inégalités (sans au demeurant qu'aucune évaluation n'en ait été faite). Cependant, les dispositions fiscales actuelles en France vont très au-delà de ce principe. Elles conduisent en fait à surimposer le capital (c'est-à-dire l'épargne) par rapport au travail en imposant à la fois le revenu et le stock. Rappelons une fois encore que les impôts permanents qui se répètent d'année en année sont des flux. Ceux-ci doivent donc être prélevés sur les revenus, quelle que soit la manière dont ils sont calculés. Tout impôt récurrent est en termes économiques un impôt sur le revenu.

Le système fiscal français superpose actuellement un « alignement du prélèvement fiscal sur les revenus du capital et sur les revenus du travail » et un deuxième impôt sur le revenu calculé sur le stock de capital. Cette situation atypique est génératrice de fortes distorsions dont l'impact sur la croissance économique ne peut pas être négligée.

## Rémunération du travail et rémunération du capital dans la théorie économique

Du point de vue des économistes, le travail et le capital sont les deux principaux facteurs de production. Ce sont des « stocks » : pour le travail le nombre des travailleurs engagés dans la production (l'emploi), pour le capital la quantité de machines, matériels, logiciels et constructions affectées à la production. S'agissant d'un agrégat, celui-ci ne peut être mesuré qu'en euro. Ainsi par exemple en 2012, la quantité de travail disponible était-elle de 27 millions de personnes (25,4 millions en équivalent temps plein), la quantité de capital productif de l'ordre de 7 250 milliards d'euros (capital fixe net d'amortissements de l'ensemble de l'économie nationale). L'association des stocks de facteurs aboutit à une production nette annuelle, actuellement d'un peu plus de 2 000 milliards d'euros (le PIB).

S'il faut bien des stocks de travailleurs et de machines pour produire, la quantité de travail fournie (le nombre d'heures travaillées), comme la quantité de capital consommée (l'amortissement économique des comptes nationaux) et la production obtenue sont des flux. Elles dépendent de la durée de mise en œuvre des stocks, donc de la durée de la période retenue. Elles sont par exemple plus grandes sur un an que sur un trimestre. La quantité de travail fournie au cours de la période (on retient en général l'année) est le nombre d'heures travaillées et elle donne lieu à la rémunération du travail. Pour le capital, c'est l'usage du capital au cours de la période qui donne lieu à la rémunération du capital.

La fiscalité a pour conséquence incontournable de distordre le système des prix et des rémunérations comme nous l'avons montré au chapitre 1. Elle écarte donc l'économie de sa situation d'équilibre et de sa trajectoire de croissance. La question de l'impact de la répartition de la fiscalité entre le travail et le capital sur le taux de croissance de l'économie se pose donc. La vraie question n'est pas celle d'un « alignement », qui n'a d'autre valeur que symbolique, mais celle de l'impact de la fiscalité sur le taux d'accumulation du capital, c'est-à-dire sur l'investissement. De ce point de vue, il n'est pas neutre que le prélèvement soit opéré sur les entreprises ou sur les ménages qui épargnent, mais le point crucial est le résultat total de la cascade des prélèvements obligatoires qui pèsent sur le rendement du capital et qui ont donc une incidence sur l'investissement et la croissance.

Une des règles de base de la théorie économique est que chacun des facteurs de production devrait être rémunéré en fonction de sa productivité marginale. Cette règle simple ne porte aucun jugement de valeur. Elle énonce des résultats théoriques classiques dans une économie concurrentielle.

## Baisse de la rentabilité du capital en France

On dispose pour étudier la rentabilité des entreprises de trois sources de données dont les approches sont différentes. La première source est constituée par les comptes nationaux annuels et trimestriels. Des comptes complets et cohérents sont disponibles pour une période longue, du compte de production aux comptes de patrimoine des entreprises non financières. Les deux autres sources (base de données Esane de l'Insee et base de données Bach-ESD de la Banque de France) réunissent des comptabilités d'entreprises. La base de données Bach réunit les comptabilités d'entreprises pour environ deux tiers des entreprises françaises. La base de données Esane gérée par l'Insee est en principe exhaustive et présente donc les comptes de toutes les entreprises. Elle présente cependant l'inconvénient que les nomenclatures d'activités et un certains nombres de concepts ont changé en 2008, ce qui introduit des ruptures de séries. Claude Picart souligne dans un article d'*Economie et Statistique*<sup>22</sup> que « ces écarts relèvent de divergences de concept, de champs et de sources. Les estimations à partir des données d'entreprises semblent notamment difficilement réconciliables, en évolution comme en niveau, avec celles de la comptabilité nationale. ».

Les différences entre les données de ces trois bases tiennent d'abord au champ couvert. A titre d'exemple, la valeur ajoutée totale des secteurs marchands hors activités immobilières et financières était en 2011 de 706 milliards d'euros selon Bach et de 942 milliards d'euros selon la base de données Esane, alors qu'elle est estimée à 1 007 milliards d'euros dans les comptes nationaux.

Une autre différence importante entre les comptes nationaux d'une part et Esane et Bach d'autre part, tient aux concepts et aux modes d'évaluation. D'une part, le traitement des flux financiers et des participations croisées au sein des entreprises, et éventuellement entre territoires, peuvent être une source d'écart. D'autre part, les concepts des comptes nationaux sont des concepts économiques en valeur courante aux prix du marché, les données de Esane et de Bach sont des additions de données d'entreprise. Les différences sont particulièrement importantes pour les postes du bilan. Les actifs sont en effet évalués en valeur de marché dans les comptes nationaux et en valeur historique nettes, après amortissements comptables, dans les comptes d'entre-



prises. Ainsi, par exemple, dans Bach, le total des immobilisations corporelles et incorporelles est-il de 813 milliards d'euros en 2011, alors qu'il est dans Esane de 991 milliards d'euros (dont 40 milliards d'euros pour les terrains) et dans les comptes nationaux de 3 784 milliards d'euros (dont 1 250 milliards d'euros pour les terrains).

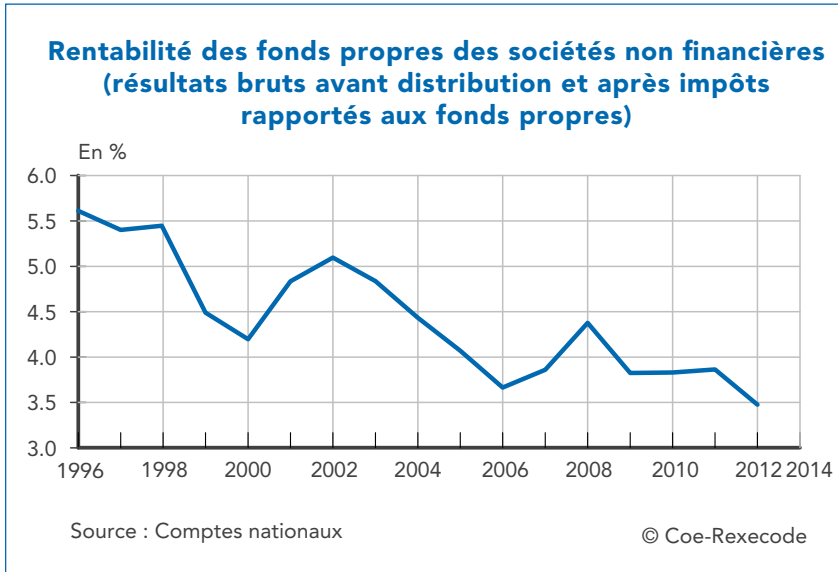
Pour l'analyse économique, les comptes nationaux constituent la source d'information la plus complète, la plus homogène dans le temps et qui repose sur des concepts cohérents. Nous disposons de comptes nationaux jusqu'en 2013 (premières estimations) au moins pour les comptes d'exploitation et jusqu'en 2012 pour les comptes de patrimoine alors que les autres bases de données s'arrêtent en 2011. Nous nous appuyerons donc sur ces données, mais nous examinerons aussi les deux autres sources d'information pour comparer les résultats auxquels elles conduisent et tirer parti de l'ensemble des données existantes. Les trois sources de données concluent à un net recul de la rentabilité du capital en France.

Les comptes des sociétés non financières tirés de la comptabilité nationale sont résumés dans le tableau ci-dessous pour les années 2000 et 2012. Ce tableau distingue le « compte de résultats » des sociétés non financières et leur « compte de bilan ». Sur l'ensemble de la période, le taux de marge des sociétés non financières est passé de 30,7 % à 28,4 % (27,7 % au troisième trimestre 2013). Les résultats des sociétés non financières après impôts sur la production et sur les bénéfiques mais avant amortissements et distribution sont passés de 162 à 215 milliards d'euros, soit une hausse de 32 %. L'impôt sur les sociétés n'a joué qu'un rôle second dans cette évolution. On notera que le résultat après impôt avant distribution et après imputation des amortissements économiques est passé de 64 milliards d'euros en 2000 à 49 milliards en 2012, soit un recul en valeur courante de 23 %. Un tel recul est un facteur qui pèsera sur l'investissement net.

Le rapport des résultats (avant amortissement et après impôt sur les sociétés) avant distribution à la valeur des fonds propres des sociétés non financières a diminué de 4,2 % en 2000 à 3,5 % en 2012 et à 3,3 % en 2013. Il s'inscrit à son plus bas niveau depuis plus de vingt ans comme le montre le graphique de la page 83.

<b>Compte des sociétés non financières (en milliards d'euros)</b>		
	<b>2000</b>	<b>2012</b>
<b>1. Comptes de résultat</b>		
Valeur ajoutée	722	1 018
Frais de personnel	470	690
Impôts sur la production	38	57
Excédent brut d'exploitation	221	289
Résultat après impôts avant distribution et avant amortissement	162	215
Résultats nets d'amortissements économiques (avant distribution)	64	49
<b>2. Comptes de bilan (non consolidé)</b>		
<b>Actifs</b>		
Actifs non financiers	1 696	3 887
Stocks	276	376
Actifs financiers	3 692	5 093
<i>dont actions</i>	2 390	2 771
<b>Total des actifs</b>	<b>5 664</b>	<b>9 357</b>
<b>Passifs</b>		
Dettes	1 814	3 192
Fonds propres	3 850	6 165
<b>Total des passifs</b>	<b>5 664</b>	<b>9 357</b>
<b>3. Ratios impôts sur la production (en % de la valeur ajoutée)</b>		
Taux de marge (EBE, en % de la valeur ajoutée)	30,7	28,4
Rentabilité des fonds propres (résultats bruts après impôts avant distribution/fonds propres, en %)	4,2	3,5
<i>Source : Insee, Comptes nationaux trimestriels et comptes de patrimoine, Banque de France, Comptes nationaux financiers.</i>		

Une observation qui peut surprendre et mérite explication est l'augmentation des dividendes, notamment au cours de la dernière décennie, alors que les entreprises ressentent très généralement une insuffisance d'autofinancement. L'explication économique est pour une large part le changement de régime de financement des entreprises qui s'est opéré au cours des années. La hausse tendancielle de la part des dividendes dans la valeur ajoutée est intervenue en contrepartie d'une baisse des frais financiers nets, la part du total des charges financières nettes étant relativement stable dans la valeur ajoutée au cours des vingt dernières années avec une baisse au cours de la décennie 1990 et une hausse au cours de la décennie 2000. Le poids des frais financiers nets dans la valeur ajoutée est passée de 6,1 % de la valeur ajoutée à 2,1 % en 2000 alors que le poids des dividendes



nets augmentait de 6,7 %. Le coût de la rémunération des capitaux (ou coût du financement externe net) apparaît assez stable sur longue période : 10,8 % de la valeur ajoutée en 1990, 8,5 % en 2000, 11,5 % en 2012. Une comparaison avec d'autres pays européens, à partir des comptes nationaux de ces pays, montre en outre que ces tendances ne sont pas spécifiques à la France. En Allemagne, la charge nette des intérêts des sociétés non financière est passée de 3,3 % de la valeur ajoutée en 2000 à 1,0 % en 2012, la charge nette de la distribution de dividendes de 16,3 % à 18,7 %, le total étant à peu près stable dans la valeur ajoutée.

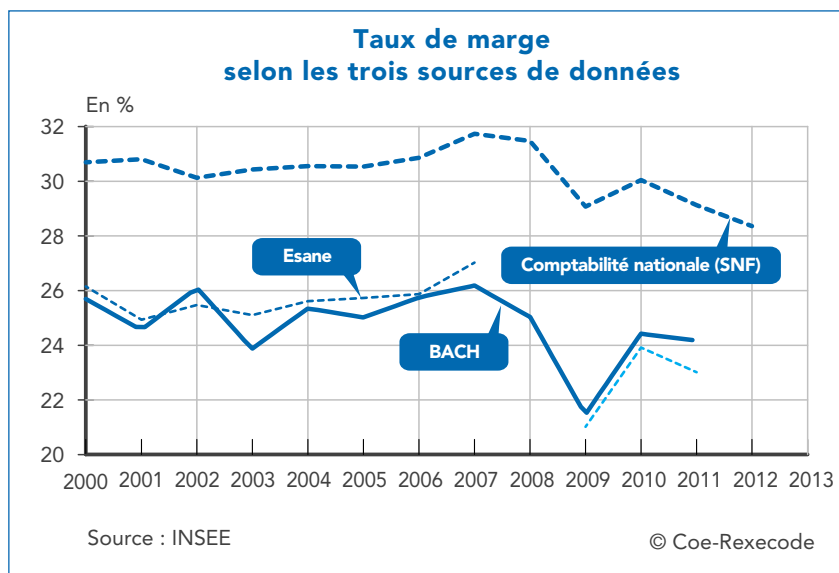
### **Les bases de données d'entreprises confirment la baisse de la rentabilité**

La dégradation tendancielle de la rentabilité des entreprises françaises est confirmée par les données structurelles tirées des bases Bach et Esane calculées sur un champ comparable des secteurs marchands (hors activités immobilières et financières).

On constate tout d'abord que les trois sources donnent un diagnostic concordant sur l'évolution du taux de marge. Stable

entre 2000 et 2008, ce taux s'est nettement dégradé depuis. En niveau absolu, le taux de marge est plus élevé dans la comptabilité nationale que celui obtenu avec les données d'entreprises car les concepts ne sont pas identiques, mais les évolutions sont très comparables. Quelle que soit la source statistique, la baisse du taux de marge des sociétés est bien confirmée et les évolutions sont très proches.

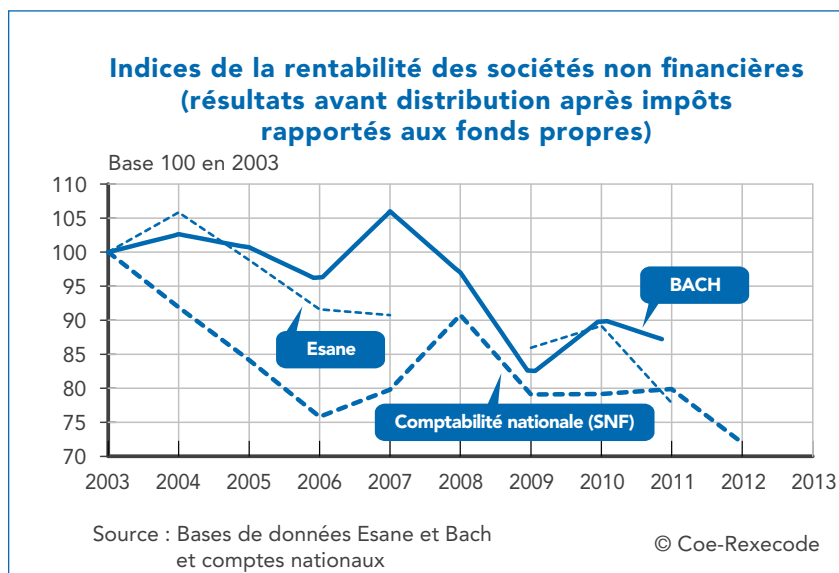
S'agissant de la rentabilité (résultats après impôts et avant dividendes, rapportés aux fonds propres), les niveaux très différents des fonds propres dans chacune des bases (en raison des modes de comptabilisation des actifs) aboutissent logiquement à des niveaux de rentabilité en apparence différents : par exemple un peu inférieur à 4% selon les comptes nationaux en 2011 et de l'ordre de 15 % selon les données de la base Bach en raison de l'évaluation des actifs au coût historique. On peut toutefois comparer les évolutions des indicateurs de rentabilité en présentant ces indicateurs sous la forme d'indices<sup>23</sup> sur la base 100 en 2003. On retient 2003 comme année de référence parce que les résultats tirés d'Esane en 2001 et 2002 sont peu concordants avec le reste de la série. En outre, ceci permet de raisonner sur un cycle économique en s'abstrayant des fortes variations boursières du tournant des années 2000.



<b>Montant des fonds propres et rentabilité des fonds propres selon trois sources (en milliards d'euros)</b>				
	2003	2011	2012	2013
<b>1. Montant des fonds propres</b>				
Comptabilité nationale	3855	5761	6165	nd
Esane	1225	2307	nd	nd
Bach	607	1159	nd	nd
<b>2. Résultats après impôts (avant dividendes) sur fonds propres (en %)</b>				
Comptabilité nationale	4,8	3,9	3,5	3,3
Esane	15,0	11,6	nd	nd
Bach	17,9	15,5	nd	nd

n.d : non disponible

Les résultats des sociétés présentés dans la comparaison précédente sont calculés après paiement de l'ensemble des impôts sur la production et de l'impôt sur les sociétés. La dynamique des prélèvements au cours des années 2000 n'est pas un facteur majeur de la baisse de la rentabilité des entreprises car le poids de ces impôts dans la valeur ajoutée a été relativement stable, ce qui n'empêche pas le poids des impôts sur la production d'être très élevé par rapport à d'autres pays et de peser sur la compétitivité et indirectement sur les résultats. Dans le cas des sociétés non financières (données de comptabilité nationales), la



rentabilité avant dividendes avant impôts sur la production et impôt sur les sociétés a ainsi baissé de 25 % entre 2003 et 2012 et de 28 % après impôts. Cette dégradation ne tient pas marginalement à une augmentation du poids de la fiscalité, du moins jusqu'en 2011, mais surtout à une hausse des coûts salariaux plus rapide que la productivité.

Les trois sources de données confirment le diagnostic d'une nette dégradation de la rentabilité des entreprises au cours de la dernière décennie.

## Éléments de comparaison internationale de la rentabilité du capital

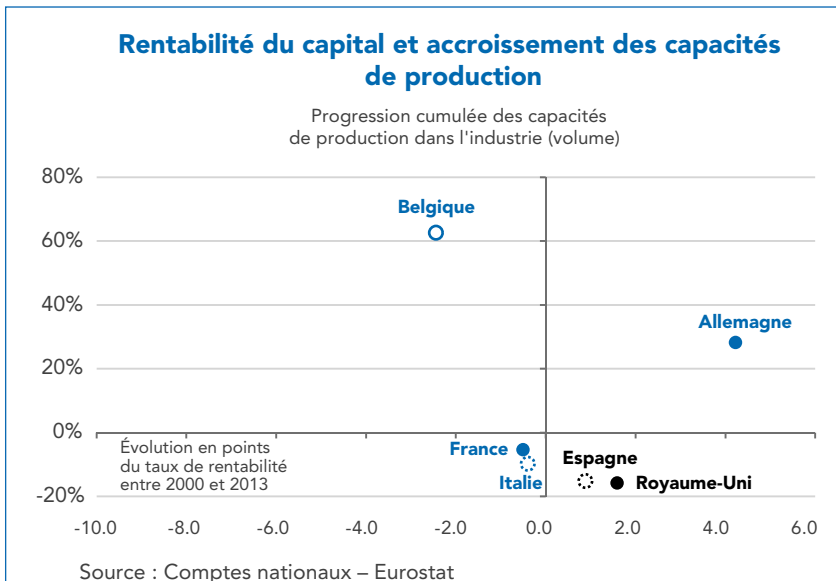
Les comparaisons internationales de rentabilité des entreprises sont limitées par la disponibilité des données. Peu de pays publient, contrairement à la France, un compte de patrimoine complet des sociétés non financières permettant une évaluation des fonds propres. Seuls les actifs et les passifs financiers des sociétés non financières sont en général estimés pour la plupart des pays dans les comptes nationaux. En revanche, les données sur les actifs non-financiers ne sont pas disponibles pour plusieurs pays, notamment l'Espagne ou l'Italie. On peut approcher assez grossièrement les fonds propres par le poste « actions » au passif. Pour la France, ce poste représente près de 70 % des fonds propres en 2012. En outre, s'agissant des comptes de résultat, les données disponibles ne permettent pas de connaître les dividendes versés ou les dividendes nets pour un certain nombre de pays. Nous sommes donc contraints d'utiliser le revenu disponible après distribution comme proxy des profits, qui peut être calculé soit avant impôts, soit après impôts.

La rentabilité ainsi approchée est en baisse en France et en Italie, en particulier depuis 2002. L'Espagne affiche une forte dégradation jusqu'en 2007 puis un net redressement depuis 2008, qui reflète le redressement des marges d'exploitation. Pour l'Allemagne et le Royaume-Uni, la rentabilité apparente des entreprises non financières a été relativement stable.

## L'impact de la rentabilité sur la croissance

La rentabilité du capital est un facteur qui détermine le rythme d'accumulation, c'est-à-dire de l'investissement, et en définitive de la croissance. Pour illustrer ce point on procède sur le graphique suivant à une comparaison de huit pays européens (France, Allemagne, Italie, Espagne, Royaume-Uni, Belgique, Autriche, Portugal)<sup>24</sup>. Chaque point sur le graphique représente un pays. Sur l'axe des abscisses, on reporte l'évolution en points de la profitabilité apparente des fonds propres entre 2000 et 2012. Sur l'axe des ordonnées on reporte la variation en pourcentage entre 2000 et 2012 des capacités de production. Faute de disposer directement de données de patrimoine, on mesure le niveau des capacités de production par la combinaison de la production en volume et des taux d'utilisation du capital (calcul qui n'est possible que pour l'industrie).

Le nombre de points étant faibles les conclusions tirées de cette analyse doivent être prises avec beaucoup de précaution, d'autant plus que cette simple corrélation ne traite pas les questions de causalité entre rentabilité et évolution des capacités de production. Les cas de l'Autriche et de la Belgique (forte baisse de la rentabilité et hausse des capacités) semblent atypiques, probablement en raison de la mesure imparfaite des fonds propres. Dans les pays comme la France où la rentabilité a diminué entre



2000 et 2013, les capacités de production ont tendance à décliner. En revanche, elles ont augmenté en Allemagne où la rentabilité a augmenté.

Nos conclusions rejoignent ainsi celles tirées par Patrick Artus dans un document de recherche *Natixis* du 7 novembre 2013 : « La rentabilité du capital physique détermine-t-elle l'allocation de l'investissement, donc la croissance de long terme et l'emploi ? ». Dans ce document, Patrick Artus examine la pertinence de la thèse selon laquelle les pays où la rentabilité du capital physique est la plus élevée attirent les investissements des entreprises, donc bénéficient d'une croissance de long terme et d'un niveau d'emploi plus élevé. Il en conclut : « Cette thèse est confirmée par la comparaison entre les pays de l'OCDE. Les pays à rentabilité faible du capital (France, Italie, Japon) ont une croissance faible du capital (Japon, Italie), un taux d'emploi faible (France, Italie). »

## Une forte amputation du rendement final du capital par les prélèvements obligatoires

Il est utile de compléter l'approche macroéconomique par une approche microéconomique qui reflète la vision de l'épargnant individuel et la perception qu'il peut avoir du rendement du capital avant et après les prélèvements fiscaux « sur le capital ». Nous calculons pour cela le taux marginal de prélèvement total sur le revenu du capital. Le prélèvement total comprend l'impôt sur le revenu, les prélèvements sociaux appliqués aux revenus du capital, mais aussi l'impôt de solidarité sur la fortune appliqué au patrimoine lorsque cet impôt est dû. Nous avons en effet indiqué à plusieurs reprises que l'ensemble des impôts récurrents ne pouvaient s'imputer que sur le revenu.

### Un taux marginal de plus de 100 %

Le taux marginal d'imposition du revenu du capital investi prélevé au titre de l'impôt sur le revenu et des prélèvements sociaux est relativement stable, autour de 60 % depuis une vingtaine d'année. En revanche, le poids global du prélèvement marginal a augmenté fortement lorsqu'on y ajoute l'impôt de solidarité sur la fortune. Ce résultat s'explique par l'application d'un



taux à peu près fixe d'imposition à l'isf (calculé sur le stock de capital) à un rendement du capital avant impôt qui a fortement baissé au cours de cette période. On rappelle que le taux marginal de l'isf était de 1,50 % lors de la création de l'impôt sur les grandes fortunes en 1982. Un moment supprimé, cet impôt a été recréé sous le nom d'impôt de solidarité sur la fortune au taux marginal de 1,10 %, puis de 1,80 % en 1999. Il est actuellement de 1,50 %. Le poids de l'isf payé rapporté au revenu marginal perçu a donc très fortement augmenté depuis la création de cet impôt.

Cependant, en 1982, lors de la création de cet impôt, le taux d'intérêt des obligations d'Etat à dix ans (pris ici comme référence) était de 15,6 % du capital investi et l'impôt de 1,50 % du capital, soit d'environ 10 % du revenu du capital. En 2013, le taux de rendement des obligations d'Etat était de 2,3 % et l'impôt sur la fortune payé sur ce capital de 1,5 % (taux marginal) supérieur. Celui-ci représente donc actuellement 65 % du revenu du capital perçu. L'impôt de solidarité sur la fortune étant un impôt récurrent, il s'agit en termes économiques d'un impôt sur le revenu (calculé sur le capital, mais à payer sur le revenu).

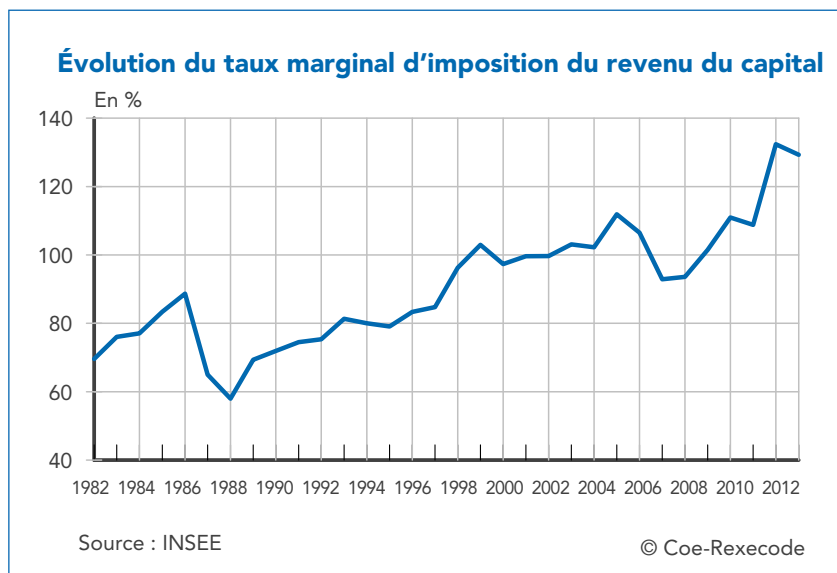
Au total, les trois prélèvements (impôt sur le revenu, prélèvements sociaux et impôts sur la fortune) représentent donc plus de 125 % du revenu du capital. L'évolution depuis 1982 du taux du prélèvement marginal total, en additionnant tous les prélèvements générés par la détention du capital, calculé ainsi est représentée par le graphique ci-dessous.

Le rendement net du capital imposé au taux marginal est donc négatif (-20 %), ce qui est une aberration économique. C'est la raison qui a conduit les gouvernements à instaurer divers abattements et un plafonnement du taux moyen d'imposition du revenu (tous revenus confondus) de 75 %, ce qui laisse au demeurant peu de place au revenu disponible. Il reste un système d'imposition bâti sur un taux marginal de plus de 125 % est une anomalie majeure.

Cette anomalie ne concerne pas uniquement les tranches de revenus imposées au taux marginal supérieur. Ainsi, si l'on considère un taux d'imposition des revenus de 41 %, et un taux d'isf de 1,25 %, les trois prélèvements représentent 111 % du revenu.

De même, si l'on considère les tranches d'imposition suivantes (41 % d'impôt sur le revenu et 1 % d'isf), le total des prélèvements sur le revenu atteint 100 %. Les prélèvements totaux sur le revenu deviennent supérieurs à 100 % dès la deuxième tranche de l'isf : 0,7 % (avec un taux d'IR de 41 %) ou lorsque le taux d'IR est de 30 % (pour la troisième tranche de l'isf).

On peut objecter à ce calcul que le taux d'intérêt des emprunts d'Etat n'est pas un bon indicateur du rendement du capital car il n'est pas représentatif du rendement du capital productif. D'autres hypothèses de rendement brut du capital peuvent en effet être retenues. Dans le cas par exemple où le contribuable aurait investi en actions, nous avons vu que le rendement des fonds propres était de 3,5 % (assorti d'un risque en capital). Des calculs de performance effectués par l'Insee présentés dans le document « Revenu et patrimoine des ménages, Edition 2013 » montrent que la performance des actions est en fait faible avant impôt (*a fortiori après*) et surtout très instable. Le rendement des actions français peut être estimé par l'indice SBF 120 dividendes réinvestis. L'indice s'élevait à 5 083 en 2000 et à 5 133 en 2013 (moyennes annuelles). D'autres périodes donnent des chiffres différents, ce qui confirme l'importance du risque et la faiblesse du rendement sur de longues périodes.



On notera en outre que l'imposition actuelle des revenus du capital en France est différente entre les résidents et les non-résidents et qu'elle est plus favorable aux non-résidents. Cette différence de traitement crée des distorsions économiques qui affectent la rentabilité du capital et, *in fine*, l'investissement.

En résumé, la baisse de la rentabilité du capital constitue en soi une menace pour la croissance future. Il s'y ajoute une « anomalie fiscale » sur les prélèvements totaux sur les revenus du capital dont les conséquences pèsent sur la croissance et l'investissement.



## Conclusions et recommandations

Nous avons identifié dans les chapitres précédents les principales anomalies de la fiscalité française qui ont pu contribuer aux évolutions défavorables de notre économie : baisse de compétitivité à l'exportation, affaissement de la croissance économique, persistance de déficits publics, niveau élevé et en hausse des prélèvements obligatoires. L'une des premières priorités de toute réforme fiscale devrait être de corriger rapidement ces anomalies afin de stimuler notre croissance potentielle et de permettre ainsi une baisse durable du chômage.

Les politiques mises en œuvre dans certains pays qui ont pu se trouver dans des situations similaires à la nôtre et qui ont réussi à retrouver de la croissance peuvent constituer à cet égard des exemples utiles. Les économistes de la Banque Centrale Européenne<sup>25</sup> ont étudié vingt-cinq épisodes de politiques de réformes conduites dans les pays de l'OCDE depuis le début des années quatre-vingt. Le document de travail qui rend compte de ces travaux (qui datent de 2006), montre que les réformes ambitieuses de la dépense publique et de la fiscalité ont eu des effets positifs sur la croissance. L'étude illustre le caractère global des politiques de réforme et le rôle crucial des politiques fiscales permises par une baisse de la dépense publique.

Le cas de l'Allemagne et des réformes Hartz-Schröder des années 2003-2004 visait avant tout à enrayer le déclin de compétitivité dû à la réunification allemande, qui avait entraîné une forte hausse des coûts salariaux et un recul de la productivité, alors que par ailleurs la Chine venait d'entrer dans l'Organisation Mondiale

du Commerce. Les réformes ont été largement concentrées sur le marché du travail avec de nombreuses mesures de flexibilité et plusieurs années de stricte modération salariale assumée par les partenaires sociaux dans le cadre de l'accord de Pforzeim. Les dépenses publiques ont été réduites de 5 points de PIB pour atteindre 44,7 % du PIB en 2012, ce qui a permis une maîtrise de la fiscalité. Les Pays-Bas ont aussi mis l'accent sur le marché du travail et l'évolution salariale lors des réformes des années quatre-vingt dans le cadre du Pacte de Wassenaar. Les dépenses publiques ont également été fortement réduites (de 5,1 % du PIB).

Plusieurs études récentes concernent plus particulièrement l'expérience de la Suède<sup>26</sup>. On sait que la pression fiscale suédoise était traditionnellement parmi les plus élevées du monde. Après une période d'affaiblissement de la croissance et une très grave crise bancaire, le gouvernement suédois a engagé au début des années 90 un ensemble de réformes profondes qui ont permis de réduire le poids des dépenses publiques et des prélèvements obligatoires (ceux-ci avaient atteint en 1989 le niveau exceptionnel de 52 % du PIB). Le processus de réformes s'est étalé sur près d'une dizaine d'années mais la crédibilité acquise rapidement a permis semble-t-il de susciter des comportements plus favorables à la croissance sans attendre la fin du processus de réforme. En outre, la dépréciation du taux de change a permis une restauration de la compétitivité du pays, levier dont la France ne dispose pas.

Un volet important a concerné la fiscalité. La réforme fiscale suédoise a été engagée en 1991. Le taux d'imposition marginal sur le revenu a été largement diminué (ramené de 87 % à 57 %), les « niches fiscales » étant quasiment supprimées. L'assiette fiscale de la TVA a été élargie et de nouvelles taxes environnementales ont été instaurées, compensées par une baisse de l'impôt sur le revenu. Le taux de l'impôt sur les sociétés est passé de 58 % à 30 %. Enfin, la réforme fiscale a instauré un système dual de taxation des revenus du capital. Les revenus du travail sont restés soumis à un taux d'imposition progressif de 30 % à environ 55 % tandis que les revenus du capital ont été assujettis à un taux forfaitaire de 30 %, l'impôt étant retenu à la source. De nombreux pays de l'OCDE ont réformé depuis, comme la Suède, leur système de taxation du revenu au cours de ces trente dernières années et ont introduit des systèmes de taxation duale du revenu, traitant de manière séparée les revenus du travail (imposés selon un barème progressif) et les revenus du capital (soumis à un taux constant). Ce système a été

introduit initialement dans les pays scandinaves nordiques (Danemark, Finlande, Norvège et Suède) au travers de nombreuses réformes fiscales de 1987 à 1993. D'autres pays, l'Allemagne notamment, se sont inspirés de ce modèle. La majorité des pays de l'OCDE appliquent un système de taxation qui n'est ni purement progressif, ni purement dual, et que l'on pourrait qualifier de « semi-dual » en appliquant des taux différents pour les différents types de revenu.

La diminution des dépenses publiques et les changements de structure de la fiscalité se sont avérés très favorables à l'économie suédoise. L'instauration d'un taux forfaitaire d'imposition des revenus du capital a encouragé l'épargne. Aghion et Berner<sup>28</sup> estiment que le taux d'épargne brut a augmenté de quatre points en vingt ans. Cette progression de l'épargne a été bénéfique à l'économie suédoise en stimulant la formation du capital productif et en limitant la fuite des capitaux. Au total, de 1994 à aujourd'hui, le PIB moyen par Suédois a augmenté de 105 % alors que le PIB moyen par Français a augmenté de 59 %.

En résumé, si aucun pays n'est totalement comparable à un autre, ces brèves comparaisons montrent que les politiques de réformes structurelles comportant plusieurs volets dont une baisse de la dépense publique, une baisse du taux des prélèvements obligatoires et une évolution de la structure de la fiscalité pour la rendre plus favorable à l'investissement et à la croissance ont une efficacité réelle sur la croissance et l'emploi, dans des délais qui peuvent être de l'ordre de deux à trois ans, la pleine efficacité pouvant demander un plus long délai.

Les avis divergent assez largement en France sur la nécessité de faire évoluer notre propre fiscalité. Dans un article récent, l'économiste Thibault Gajdos<sup>28</sup> fait l'éloge de la réforme radicale. Il invoque les travaux de Mark Dincecco et Mauricio Prado<sup>29</sup>. Ces chercheurs ont montré à partir de données portant sur quatre-vingt-seize pays que les innovations fiscales nécessaires pour financer les guerres entre 1816 et 1913 avaient eu des effets positifs sur les performances économiques des pays concernés. Il déplore donc l'absence de « révolution fiscale » en France et « l'incapacité totale et partagée à entreprendre ces réformes radicales qui préparent et façonnent l'avenir ». Pour Jacques Attali<sup>30</sup> en revanche : « *la meilleure chose qu'on puisse faire pour la fiscalité, c'est de ne pas y toucher. Annoncer qu'on va la réformer*

*fait que plus personne n'a envie d'investir dans ces pays lorsqu'on ne sait pas quel va être l'impôt. » Pour le groupe des Gracques (Le Monde, 24 décembre 2013) : « une réforme fiscale de grande ampleur a déjà eu lieu. Elle est derrière nous ... Il faut passer maintenant à l'étape suivante et recréer de la confiance. En convainquant les Français que les efforts sont partagés. En convainquant nos partenaires que la réduction du déficit est engagée. En convainquant les investisseurs que le cadre fiscal est stabilisé. »*

Nous ne partageons aucun de ces points de vue en totalité. C'est un fait que d'innombrables dispositions fiscales ont été modifiées, souvent plusieurs fois de suite, et que des changements incessants sans vision économique d'ensemble sont perturbateurs. Notre point de vue est que si la stabilité est certes souhaitable, elle ne sera possible en France que si les excès les plus défavorables à la croissance sont d'abord corrigés. Ces corrections sont nécessaires et urgentes pour qu'un recalage de nos coûts de production redonne de la compétitivité à nos exportations et que les excès manifestes soient corrigés. Nous suggérons une évolution de la fiscalité par étapes mais qui s'inscrive dans une orientation explicite en faveur de la croissance. Ces orientations doivent bien sûr prendre en compte le souci de l'équité, mais elles doivent aussi maintenant permettre un retour de la croissance.

### **Recommandation n° 1** **Un allègement programmé** **des prélèvements obligatoires**

La zone euro émerge d'une crise qui aurait pu lui être fatale. Cette crise est due aux divergences entre pays, divergences des dettes publiques mais aussi divergences des compétitivités, divergences des mécanismes de formation des salaires et des coûts de production, divergences des systèmes fiscaux et sociaux. Le choc fiscal français a encore accentué la divergence des niveaux de fiscalité entre la France et la zone euro. Une telle dérive dans une zone monétaire pose un réel problème de cohésion. Un allègement des prélèvements obligatoires français est nécessaire pour se rapprocher de la moyenne européenne.



## ***Recommandation n° 2*** ***Une priorité aux allègements*** ***corrigeant les anomalies françaises***

L'allègement des prélèvements obligatoires devrait être conduit en donnant la priorité à la correction des « anomalies » françaises les plus défavorables à la croissance. Nous avons clairement identifié dans cette étude ces anomalies et par conséquent les corrections nécessaires et les leviers fiscaux susceptibles de stimuler la croissance : les prélèvements qui pèsent sur les coûts de production et les prélèvements atypiques sur le revenu fiscal du capital. Les allègements devraient être concentrés prioritairement sur ces deux catégories d'impôts.

## ***Recommandation n° 3*** ***Corriger les anomalies de la fiscalité du capital***

Le premier levier de croissance est l'investissement intérieur. La rentabilité du capital investi a sensiblement diminué en France. Il s'est ajouté à cette baisse une fiscalité sur le rendement du capital productif atypique et anti-économique. Tout impôt récurrent ne peut être payé que sur le revenu. Quelle qu'en soit la forme, un impôt permanent calculé sur le capital est économiquement un impôt sur le revenu. Or, le taux d'imposition marginal des revenus générés par le capital peut dépasser actuellement en France le niveau de 100 % contre 27 % en Allemagne et en règle générale dans les grands pays de l'ordre de 30 %. Le taux de l'ensemble des prélèvements découlant du capital devrait être ramené en France vers les niveaux de taux de nos partenaires européens.

## ***Recommandation n° 4*** ***Alléger les prélèvements*** ***qui grèvent les coûts de production***

Le second levier de croissance est la compétitivité extérieure qui permet de capter l'effet d'entraînement de la demande mondiale. Nous avons déjà proposé dans des travaux antérieurs un « recalage » du coût du travail par un allègement des cotisations sociales, principe qui a été depuis lors admis. Au-delà du coût du travail, c'est l'ensemble du coût de production qu'il convient de diminuer. L'une des deux anomalies de la fiscalité française est précisément

le niveau particulièrement élevé des impôts sur les coûts de production. L'excès par rapport à l'Allemagne qui s'explique notamment par quelques impôts comme la CVAE, la C3S, le versement transport etc. est actuellement de 65 milliards d'euros. Il devrait être réduit.

\*  
\*   \*   \*

Une politique budgétaire fondée sur des économies de dépenses et une baisse des prélèvements a été annoncée, selon une démarche assez similaire à celle mise en œuvre avec succès dans le passé par d'autres pays. Cette démarche peut réussir en France, sous réserve de réduire rapidement les anomalies françaises et d'engager une évolution de la fiscalité dans un sens clairement favorable à la croissance.

## Notes

- <sup>1</sup> « Fiscalité et croissance », *La Jaune et la Rouge*, août-septembre 2013.
- <sup>2</sup> *Economica*, Paris, 2001.
- <sup>3</sup> *Value and Capital*, 1939.
- <sup>4</sup> *Flash, problème économiques*, 2013, n° 768.
- <sup>5</sup> *Il faut une révolution fiscale, qu'en pensent les économistes ?*, Eyrolles.
- <sup>6</sup> *Portrait social*, 2010.
- <sup>7</sup> « *Les prélèvements fiscaux et sociaux en France et en Allemagne* », 2011.
- <sup>8</sup> « Une lecture critique de l'ouvrage : *Pour une révolution fiscale - trois désaccords et certaines convergences* », Document de travail 2012-02, OFCE.
- <sup>9</sup> « Pas de bonne fiscalité sans une mesure juste des inégalités » (*Les Echos*, jeudi 12 décembre 2013).
- <sup>10</sup> *Endogenous growth theory*, 1998.
- <sup>11</sup> *Tax Policy Reform and Economic Growth*, 2010.
- <sup>12</sup> A. Deaton et N. Stern (1986), « Optimally uniform commodity taxes, taste differences and lump - sum grants », *Economics Letters*, n° 20, p. 263-266.
- <sup>13</sup> P.A. Diamond et J.A. Mirrlees (1971), « Optimal taxation and public production I : Production Efficiency », *The American Economic Review*, Vol. 61, n° 1, p. 8-27.
- <sup>13</sup> R.E. Hall et D.W. Jorgenson (1971), « Tax policy and Investment behavior », *The American Economic Review*, vol. 57, p. 391-414.
- <sup>15</sup> « Tax structure and economic growth », *Journal of Public economics*, volume 89, p. 1027-1043.

- <sup>16</sup> Do tax structures affect aggregate economic growth? Empirical evidence from a panel of OECD countries, Document de travail WKP (2008)51.
- <sup>17</sup> Présentée dans le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires, « La fiscalité affectée – constats, enjeux et réformes », 2013.
- <sup>18</sup> *Compétitivité France Allemagne, le grand écart*, Economica, Paris, 2011.
- <sup>19</sup> « Tendances de la fiscalité dans les pays de l'Union européenne ». Publication en anglais uniquement.
- <sup>20</sup> Les National tax lists peuvent être téléchargées à l'adresse suivante : [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/gen\\_info/economic\\_analysis/tax\\_structures/article\\_5985\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/article_5985_en.htm)
- <sup>21</sup> Les prélèvements fiscaux et sociaux en France et en Allemagne.
- <sup>22</sup> Evaluer la rentabilité des sociétés non financières, n° 372, 2004.
- <sup>23</sup> Nous retenons une base 100 en 2003 car les évolutions des frais financiers dans Esane en 2001 et 2002 semblent en effet peu cohérentes avec les autres sources.
- <sup>24</sup> On choisit de se limiter à des pays européens relativement comparables. Par ailleurs, les Pays-Bas ont dû être exclus de notre panel de pays, les données relatives aux résultats des sociétés non financières paraissant peu fiables.
- <sup>25</sup> S. Hauptmeier, M. Heipertz et L. Schuknecht (2006), « Expenditure reform in industrialised countries – a case study approach », Document de travail n° 634, mai 2006, Banque central européenne.
- <sup>26</sup> *La Fabrique de l'industrie*, (2013), « Les transformations du modèle économique suédois » (Emilie Bourdu, préface de Louis Gallois) ; DG Trésor (2012), « Quelles leçons tirer aujourd'hui de la crise des années 1990 en Suède ? », *Trésor Eco* n° 105, septembre 2012.
- <sup>27</sup> P. Aghion et B. Berner, « Vive le modèle suédois ! », article paru dans *Le Monde* du 10 janvier 2013.
- <sup>28</sup> « Eloge de la réforme radicale », *Le Monde*, 4 décembre 2012.
- <sup>29</sup> « Warfare, fiscal capacity and performance », *Journal of Economic Growth*, n°17/3, septembre 2012.
- <sup>30</sup> « La meilleure chose qu'on puisse faire à la fiscalité, c'est de ne pas y toucher », *Le Monde*, 31 décembre 2013.

## Compléments

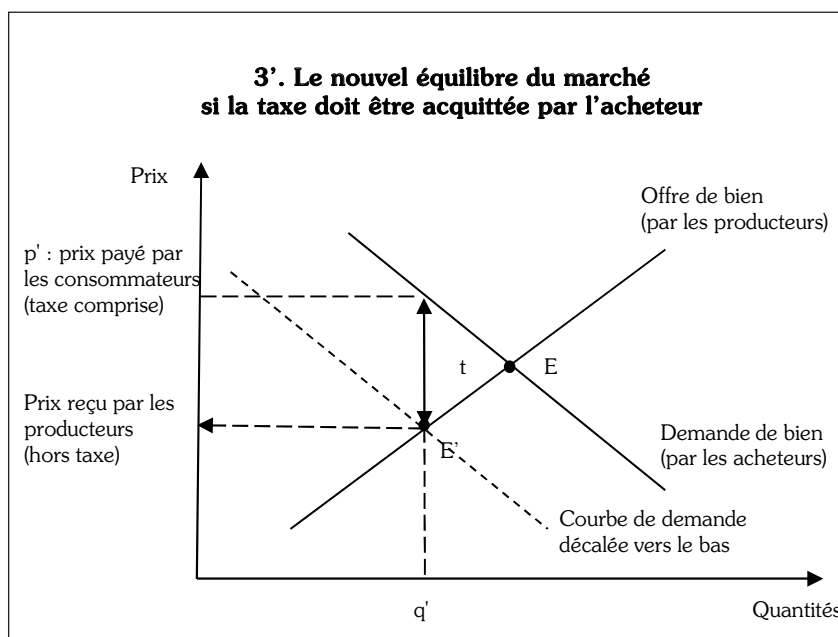
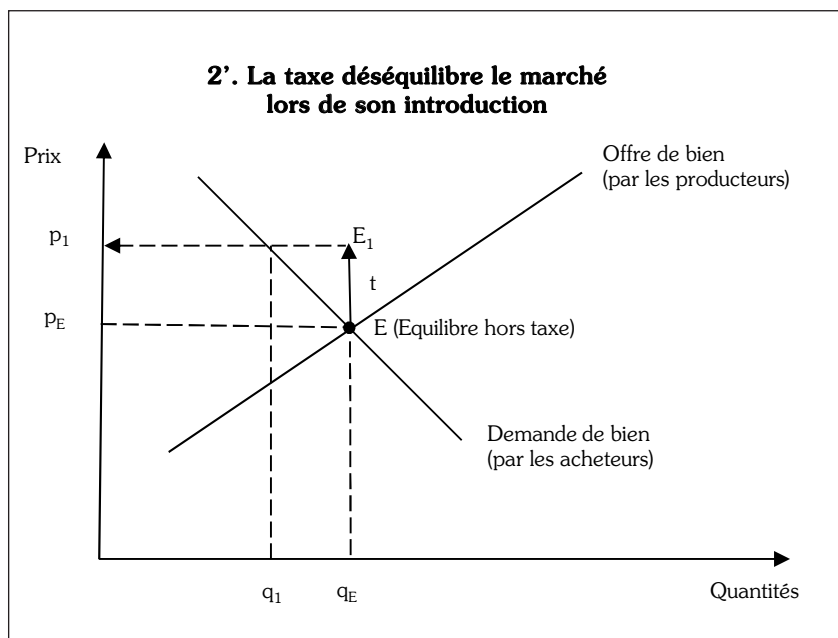
### L'équilibre du marché dans le cas où l'impôt doit être acquitté par les acheteurs

Dans ce cas, moins fréquent que le cas exposé au chapitre 1, l'obligation légale d'acquitter la taxe incombe à l'acheteur (le consommateur s'il s'agit des particuliers). C'est le cas par exemple sur le marché du logement où l'acheteur fait deux chèques l'un pour le vendeur, l'autre au Trésor Public au titre des droits d'enregistrement.

La conséquence est encore de déséquilibrer le marché. Si le marché était à l'équilibre pour un prix  $p_E$  et un niveau des échanges  $q_E$ , au moment de l'introduction de la taxe, les acheteurs devront ajouter au prix  $p_E$  payé au vendeur un impôt  $t$  payé à l'Etat. Le coût « taxe comprise » (c'est-à-dire le coût de l'achat d'une unité de bien pour eux deviendra  $p_E + t$  (point  $E1$ ). Mais pour un coût par unité achetée de  $p_E + t$ , la courbe de demande nous indique que les vendeurs restreindront leurs achats.

On peut trouver un nouveau prix hors taxe qui réalise l'équilibre des transactions par le raisonnement suivant. Si on affiche un prix hors taxe  $p$ , la quantité offerte par les producteurs est  $O(p)$ . Comme le prix ttc à payer par les consommateurs est  $p + t$ , la quantité achetée est  $D(p + t)$ . Un nouvel équilibre de marché devra être trouvé tel que  $O(p) = D(p + t)$  où  $p$  est le prix hors taxe.

Sur le diagramme du marché, le nouveau point d'équilibre est l'intersection entre la courbe d'offre et la courbe obtenue en décalant vers le bas la courbe de demande initiale du montant de la taxe

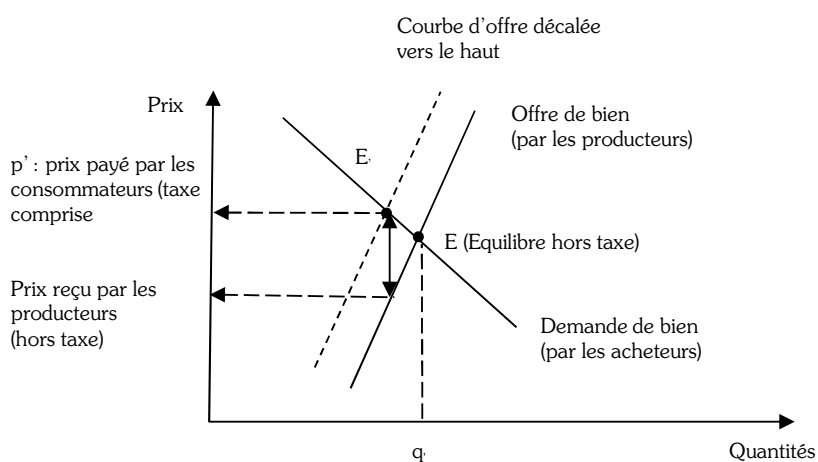


t. La quantité échangée est  $q'$ , le prix ttc est  $p'$ , le prix hors taxe est  $p'-t$  et la quantité offerte pour ce prix est égale à la quantité demandée pour le prix  $p'$ . On observe que dans ce cas comme dans le cas précédent, la fiscalité a pour conséquence, non recherchée mais incontournable, d'augmenter le prix et de restreindre les échanges. On observe aussi que la hausse de prix est inférieure à la taxe  $t$ , ce qui signifie que la taxe acquittée par les acheteurs est partiellement répercutée sur les vendeurs.

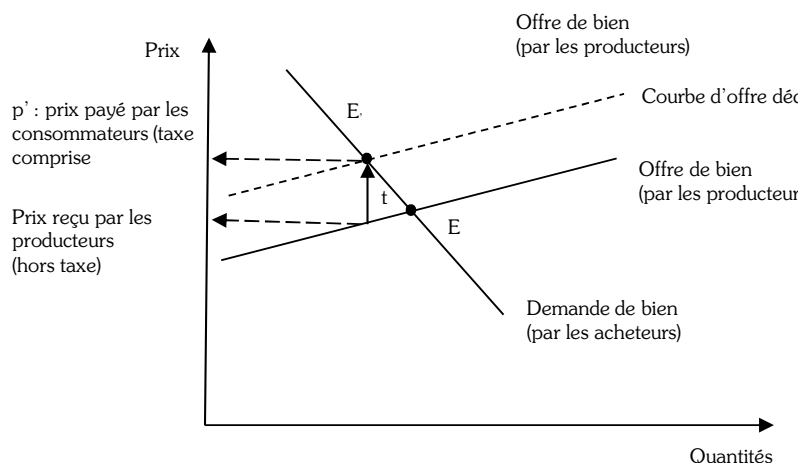
## **Le partage de l'impôt entre les vendeurs et les acheteurs**

Nous examinons ici le déplacement de l'équilibre économique dans quatre cas. On constate que l'impôt est finalement supporté par l'agent économique le plus sensible au prix.

Situation n° 1 : la courbe d'offre est presque verticale. La quantité offerte est peu sensible au prix. Dans cette situation, le prix ttc augmente peu, le prix hors taxe baisse fortement. La taxe est finalement supportée par les vendeurs.

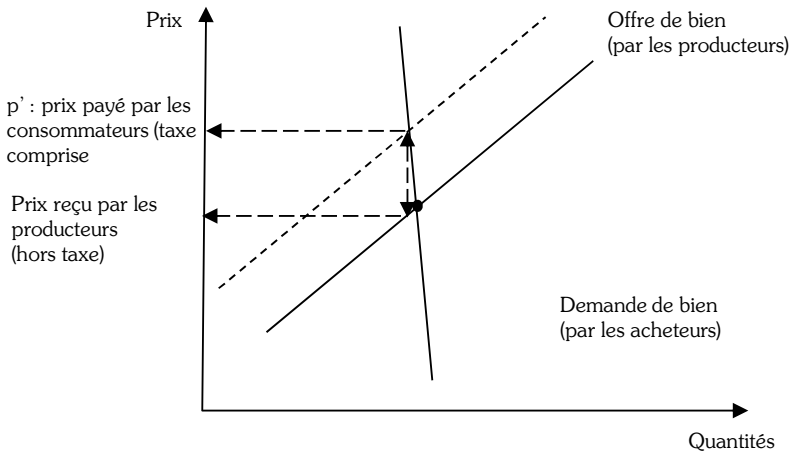


Situation n° 2 : la courbe d'offre est presque horizontale. La quantité offerte est très sensible au prix. Dans cette situation, le prix ttc augmente fortement, le prix hors taxe baisse peu. La taxe est supportée par les acheteurs.



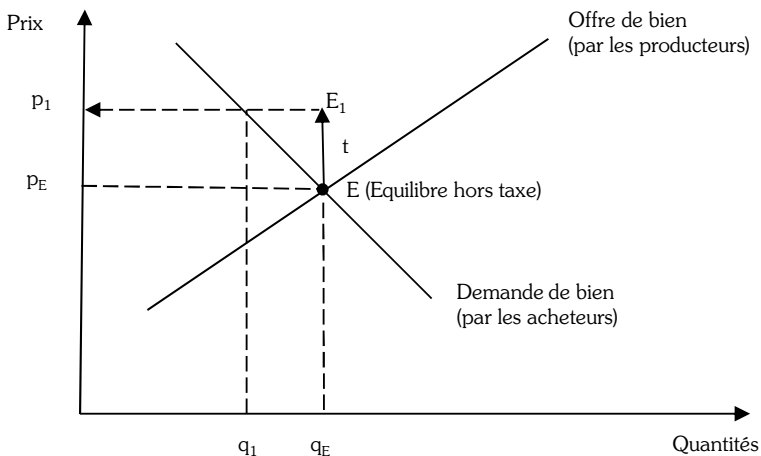


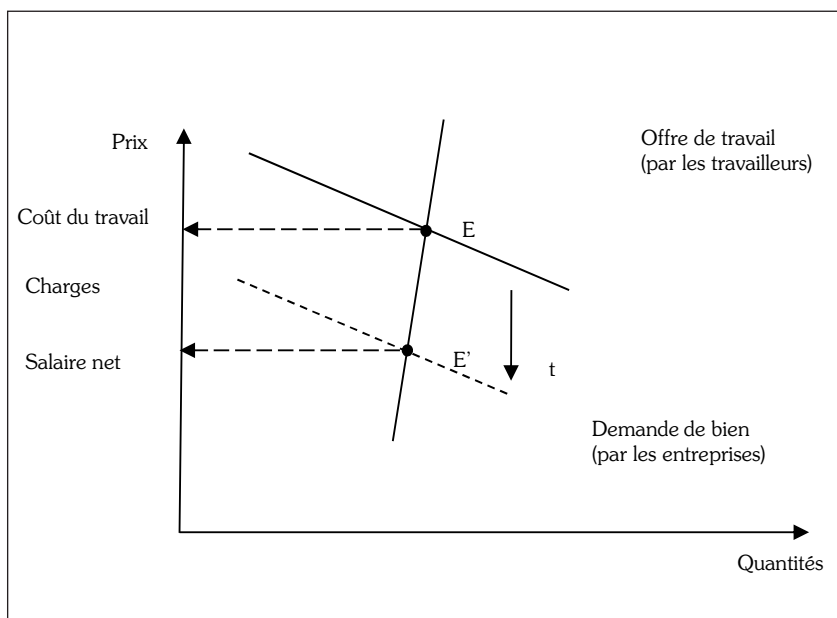
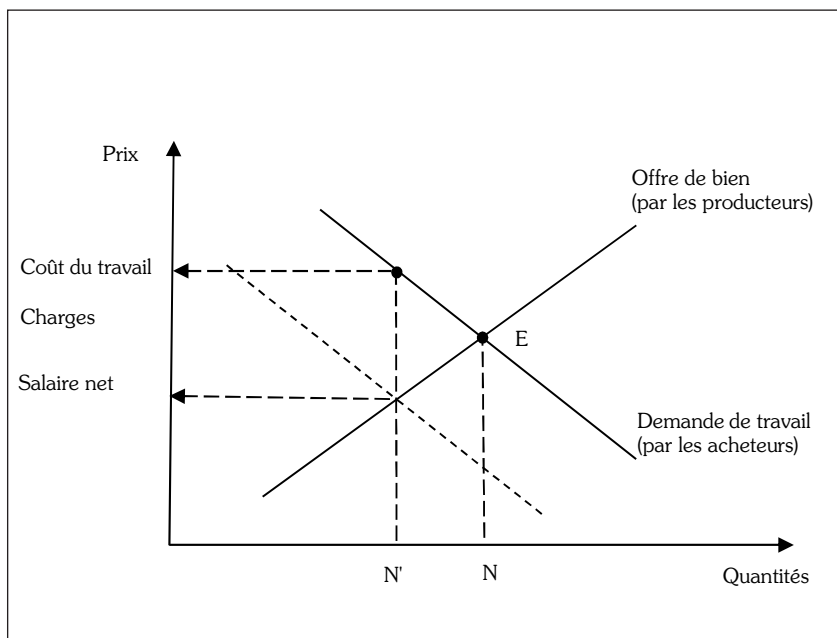
Situation n° 3 : la courbe de demande est presque verticale. La quantité demandée est peu sensible au prix. Dans cette situation, le prix ttc augmente beaucoup, le prix hors taxe baisse assez peu. La taxe est supportée par les acheteurs.



Situation n° 4 : la courbe de demande est presque horizontale. La quantité demandée est très sensible au prix. Dans cette situation, le prix ttc augmente très peu, le prix hors taxe baisse beaucoup. La taxe est supportée par les vendeurs.

## 2°. La taxe déséquilibre le marché lors de son introduction





## Taxation du travail et du capital dans le modèle d'équilibre du marché

### *La taxation du travail*

Les analyses précédentes s'appliquent de façon générale à l'ensemble des marchés sur lesquels des transactions sont réalisées entre des vendeurs et des acheteurs. Nous étudions ici, à partir du modèle d'équilibre du marché, les conséquences de la taxation du travail. Il convient tout d'abord de préciser ce que signifie taxation du travail et taxation du capital. Le travail peut être taxé de deux manières principales, soit à l'impôt sur le revenu comme d'autres revenus. Il n'y a pas dans ce cas de « transaction » résultant d'une offre et d'une demande. Le modèle de marché n'est pas pertinent, soit comme base de calcul de charges obligatoires venant s'ajouter au « prix hors taxe » reçu par le travailleur. Ces charges sont en partie à la charge du salarié, en partie à la charge de l'employeur. Dans les deux cas, elles sont acquittées par l'employeur qui dans notre modèle est « acheteur de travail », les salariés étant « offreurs de travail ». Le prix taxé comprise est le coût du travail, qui détermine la quantité de travail souhaitée par les employeurs. Le prix hors taxe est le salaire net, qui détermine la quantité de travail acceptée par les salariés. L'écart entre les deux est le « coin social », c'est-à-dire l'ensemble des charges (employeurs et salariés).

En transposant les résultats 1 à 5, on constate que la taxation du travail (en tant que facteur de production) a pour effet d'augmenter le coût du travail, de diminuer le salaire net et de réduire le niveau de l'emploi (et de la production). On notera que dans ce modèle, la réduction de l'emploi ne signifie pas une augmentation du chômage dans la mesure où l'emploi correspond à la quantité de travail que les salariés souhaitent fournir. Il n'y a donc pas de chômage involontaire. Les charges étant acquittées par l'employeur (« acheteur de travail ») le nouvel équilibre s'obtient en déplaçant vers le bas la courbe de demande de travail.

Le taux des charges rapportées au salaire net étant de l'ordre de (80 %) actuellement en France, le déplacement de l'équilibre est considérable. Une partie des charges est « supportée » par les employeurs, c'est l'écart entre le coût du travail initial et le coût du travail final ; une partie est supportée par les salariés, c'est l'écart entre le salaire net initial et le salaire net final. Mais ces parts ne correspondent en rien aux charges dites « employeur » et « salarié »

de la feuille de paie qui constituent des artefacts de calcul sans valeur économique et qui perturbent la compréhension des mécanismes réels de l'équilibre économique.

La distinction peut en revanche avoir une importance du point de vue de la dynamique économique. Nous avons en effet indiqué que les ajustements prenaient du temps. Les charges étant acquittées par les acheteurs (les employeurs) un choc de hausse des charges aura dans un premier temps pour effet d'augmenter du même montant le coût du travail et de diminuer d'autant les résultats d'exploitation, ce qui entraîne une perte de compétitivité et des effets pervers non pris en compte dans le modèle.

Si on en reste au modèle simple, le nouvel équilibre dépend des élasticités des courbes d'offre et de demande de travail. On admet généralement que l'offre de travail est peu sensible au prix (salaire net) car les salariés doivent gagner leur vie. Si tel est le cas, la taxation du travail est pour l'essentiel supportée par les travailleurs. Nous ne prenons pas en compte dans ces raisonnements les « bénéfices sociaux » (les prestations) qui sont la contrepartie des cotisations sociales sur le travail mais il peut sembler logique que les charges sociales qui les financent soient en définitive supportées par les travailleurs. Il serait sans doute plus clair que le salaire brut contractuel soit le coût du travail et que l'ensemble des charges au salaire indirect soient précomptés sur le coût du travail.

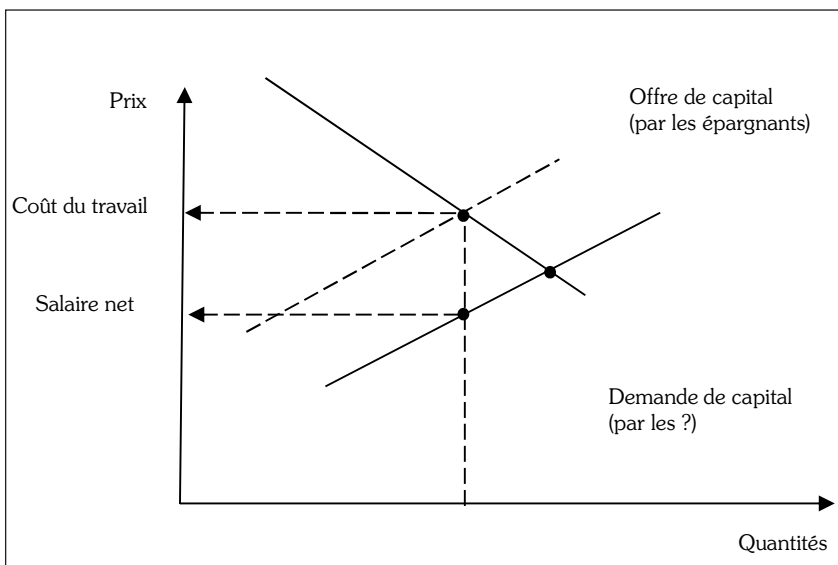
### **La taxation du capital**

Nous analysons avec le modèle du marché les conséquences d'une taxe concernant le capital. Il convient ici encore d'être précis car l'imposition touchant le capital peut avoir deux sens différents et on observe une grande confusion dans le discours et les débats sur la question. Il faut distinguer entre le stock de capital (qui est la vraie notion de capital), ensemble de machines d'ordinateurs, de constructions ou de valeur financières utiles pour la production, et l'usage du capital pendant une période donnée et qui donne lieu à une rémunération. Le droit d'usage du capital est rémunéré par un taux de rendement, son efficacité marginale du capital, voire le taux d'intérêt... s'il s'agit d'un prêt ou dividende s'il s'agit d'actions. La confusion entre la taxation du stock de capital et la taxation de la rémunération du capital peut conduire à des erreurs économiques sur lesquelles nous reviendrons. Nous examinons ici

les conséquences de la taxation de la rémunération du capital, question symétrique de celle de la taxation de la rémunération du travail. La taxation de la rémunération de l'usage du capital est donc bien le symétrique de la rémunération du travail.

Le diagramme présenté antérieurement permet d'étudier les conséquences de la taxation (ou de la rémunération de l'usage du capital) de capital des transactions ont lieu entre des offreurs d'usage du capital (les épargnants) et les demandeurs d'usage du capital (en général des entreprises qui souhaitent investir), le prix étant la rémunération de l'usage du capital. La quantité de capital demandée est plus faible lorsque la rémunération est élevée. Inversement la quantité offerte est alors élevée. On considèrera ici comme cela est généralement le cas que ce sont les offreurs de capitaux qui doivent acquitter la taxe sur la rémunération qu'ils reçoivent.

Il est facile de transposer au « marché financier » les résultats précédents. Une taxe sur la rémunération du capital a pour effet d'augmenter le taux d'intérêt d'équilibre (taxe incluse) (en économie fermée) mais de diminuer la rémunération hors taxe pour les épargnants et de diminuer le montant de l'épargne et de l'investissement. Ici encore, nous ne tenons pas compte de ce que l'Etat fait de la taxe mais de l'impact direct sur le seul marché financier.





## Table des matières

Préface . . . . .	5
Résumé et principales conclusions . . . . .	7
Introduction . . . . .	15
I - Les fondements économiques de la fiscalité. . . . .	19
Chapitre 1 : L'impôt et l'équilibre économique . . . . .	23
Chapitre 2 : L'impôt et la croissance économique . . . . .	39
II - Les anomalies de la fiscalité française . . . . .	51
Chapitre 3 : Le poids des prélèvements obligatoires dans les grands pays européens . . . . .	57
Chapitre 4 : Fiscalité, rendement du capital et croissance . . . . .	77
Conclusions et recommandations . . . . .	93
Notes . . . . .	99
Compléments . . . . .	101

Les compléments du chapitre 3 sont accessibles sur le site internet  
de Coe-Rexecode  
<http://www.coe-rexecode.fr/public/Analyses-et-previsions/Etudes-Notes-publiques>



# Réforme fiscale et retour de la croissance

Conception et réalisation : Regards-Events

Le taux de prélèvements obligatoires français est le plus élevé de la zone euro. Une convergence avec nos partenaires, notamment l'Allemagne, est nécessaire. Elle doit concerner non seulement le niveau mais aussi la structure des prélèvements, en réformant par priorité ceux qui sont les plus antiéconomiques : les impôts qui pèsent sur les coûts de production et la fiscalité du capital. A partir d'une comparaison rigoureuse et détaillée des prélèvements obligatoires de la France et des autres grands pays européens, ce premier dossier du « Cercle Rexecode » propose des pistes de réforme. Il s'adresse à tous ceux qui veulent comprendre les blocages de notre économie et agir pour le retour de la croissance et des créations d'emplois dans notre pays.

*Michel DIDIER, titulaire honoraire de la chaire « économie et statistiques industrielles » du CNAM, président de Coe-Rexecode*

*Jean-François OUVRARD, X-Insee, directeur des études de Coe-Rexecode*

*Pascale SCAPECCHI, docteur en sciences économiques, économiste à Coe-Rexecode*