



Une fiscalité au service d'une croissance durable

*Fiscalité = choix
de société !*

Pierre-Alain Muet

avec la collaboration de Denis Gettliffe
et Guillaume Robert

*Fiscalité = choix
de société !*

TOME 2

Une fiscalité au service d'une croissance durable

Pierre-Alain Muet

avec la collaboration de Denis Gettliffe et Guillaume Robert

SOMMAIRE

Introduction	7
Pourquoi il faut imposer le patrimoine	8
La légitimité de l'impôt sur le patrimoine	10
Quelle réforme de l'ISF ?	14
Rétablir une véritable taxation des plus-values	17
Inverser la fiscalité au profit de l'acheteur d'un logement	18
Remettre de la justice dans les successions	20
Redonner confiance dans la protection sociale	26
Reconstruire une société de plein-emploi et de sécurité professionnelle	29
Les retraites et la dépendance : la responsabilité plutôt que le sauve-qui-peut libéral	34
L'alibi des retraites pour détourner l'attention de la situation dramatique du budget de l'Etat	41
Garantir le financement de notre modèle de santé	43
Mettre en place un « bouclier santé »	47
Fonder une fiscalité écologique pour rendre notre développement durable	50
Donner un prix à l'environnement pour le protéger	51
Une fiscalité écologique encore trop limitée en France	54

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

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

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

Donner un prix au CO ₂ pour lutter efficacement contre le réchauffement climatique	57
Une contribution « climat-énergie » avortée en 2001	60
La taxe carbone de 2009 : comment faire échouer une idée juste !	61
La taxe carbone version Sarkozy : injuste et inefficace	65
... démantelée, censurée puis abandonnée	67
Redonner son sens à une fiscalité écologique dans une réforme ambitieuse de la fiscalité	69
L'enjeu écologique et social des déchets ménagers	71
Pour une mondialisation responsable : promouvoir le juste échange	75

**Rétablir une fiscalité favorable à l'activité
et mieux réguler le secteur financier**

Rendre à César...	77
Stabilité, sécurité, simplicité	79
Rendre plus lisible l'impôt sur les sociétés	81
Refuser la course au moins-disant fiscal	84
Avancer dans l'harmonisation fiscale européenne	87
Une fiscalité plus incitative à l'investissement et l'emploi	88
Assurer la participation du secteur financier à la sortie de crise et mieux réguler son activité pour éviter les crises futures	92

Quel projet pour la gauche en 2012 ?

Résumé des principales propositions

INTRODUCTION

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

POURQUOI IL FAUT IMPOSER LE PATRIMOINE

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

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

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

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

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

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

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

La légitimité de l'impôt sur le patrimoine

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La critique sur l'importance de la composante « immobilière » de l'ISF est contradictoire avec le discours appelant à s'aligner d'urgence sur les pays qui ont supprimé l'ISF, car ces pays ont souvent, en contrepartie, une imposition de la détention de patrimoine immobilier plus lourde que la France². Que cette imposition soit levée au niveau local ne modifie en rien la réalité du prélèvement sur les contribuables.

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

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

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

Quelle réforme de l'ISF ?

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

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

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

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

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

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

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

Rétablir une véritable taxation des plus-values

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

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

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

concernant les cessions de moins de 25 830 euros. Ce seuil est particulièrement élevé.

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

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

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

N'est-il pas paradoxal de voir le propriétaire d'un bien immobilier le céder sans payer aucune taxation, alors que

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

Plutôt que de poursuivre la politique injuste de suppression de la fiscalité des plus-values, il serait préférable de prévoir une limitation des droits de mutations acquittés lors de l'acquisition d'une résidence principale. Cette réforme, qui devra être compensée pour les collectivités territoriales, est plus juste et plus efficace que la déductibilité des intérêts d'emprunt offerte depuis 2007, qui ne rend pas plus solvables les acquéreurs potentiels modestes et constitue un pur effet d'aubaine pour les ménages qui ont déjà la capacité d'emprunter.

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

Remettre de la justice dans les successions

Alors que plus de 80 % des successions en ligne directe, portant sur les montants les plus modestes, étaient déjà exonérés de tout droit, le choix du paquet fiscal (loi « TEPA ») a consisté à exonérer les héritages les plus importants, et eux seuls ! Comme pour l'ISF, la majorité a utilisé le prétexte des petits patrimoines, déjà exonérés, pour justifier un avantage massif aux titulaires des patrimoines les plus élevés. Avant même le vote de la loi TEPA, un tiers seulement de l'ensemble des successions (en ligne directe ou non) faisait l'objet d'un paiement de droits en 2007, un chiffre en recul constant depuis 2002. Après la loi

TEPA, le taux moyen d'imposition de l'ensemble des successions atteindrait 9,5 %. Quant aux donations, 90 % du patrimoine transmis par ce biais est exonéré.

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

Il est important au contraire, pour limiter la constitution d'une société de rentiers, d'assurer que les successions les plus importantes restent soumises à des droits. Et si l'on peut souhaiter faciliter l'anticipation des successions pour favoriser une transmission plus précoce du patrimoine entre générations, il faut éviter que le régime des donations devienne un outil pour contourner les droits de succession. Les donations cumulent des abattements forfaitaires et des réductions supplémentaires fonction de l'âge du donateur. Or, en faisant

plus que tripler l'abattement sur les donations (passé pour chacun des parents d'un total de 50 000 à 150 000 euros par enfant) et en permettant de renouveler cette donation tous les six ans, la loi TEPA permet aux contribuables les plus aisés et les mieux informés de transmettre en totale franchise de droits plus de 1,5 million d'euros de patrimoine, comme l'illustre un exemple présenté par le rapporteur général du budget³.

A l'exception de l'exonération légitime des droits bénéficiant au conjoint survivant, rétablir une fiscalité raisonnable sur la transmission des patrimoines est nécessaire. Pour éviter le démantèlement des droits de succession pour les gros patrimoines par le renouvellement des donations, tout en conservant une incitation à une transmission anticipée, on pourrait faire passer le délai à partir duquel un patrimoine transmis par donation n'est pas repris dans le calcul des droits de succession de six à douze ans ; la moitié de l'exonération

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

pourrait être acquise au bout de six ans, la totalité au bout de douze ans. Une limitation plus stricte, conservant une incitation à la transmission anticipée, consisterait à appliquer le montant des abattements au cumul de l'ensemble des donations effectuées et de la succession. Les donations anticipées, qu'il est utile d'encourager d'un point de vue économique, resteraient favorisées, du fait des réductions de droits spécifiques qui sont prévues en fonction de l'âge de celui qui transmet.

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

Le produit de cette réforme des transmissions pourrait être directement affecté à un fonds de financement de la dépendance, pour couvrir notamment les dépenses liées à l'allocation personnalisée à l'autonomie (APA). Ceci permettrait d'assurer que, si toutes les personnes âgées ou

dépendantes ont droit à des prestations, les plus aisés contribuent réellement au financement de celles-ci. Ce dispositif éviterait les situations choquantes où des familles se soustraient à leurs obligations de solidarité envers leurs aînés, les renvoyant sur la collectivité, mais bénéficient en revanche de la totalité de l'héritage qu'ils leur lèguent. Cette solution, qui consisterait à faire contribuer réellement les successions les plus importantes et elles seules, serait beaucoup plus pertinente que les projets, évoqués par la majorité, d'introduction d'un « recours sur les successions », qui pourrait dissuader un nombre important de personnes âgées parfois modestes de demander à bénéficier de l'APA.

Il semble également opportun d'envisager une réforme en profondeur des droits de succession qui peuvent s'avérer importants dès lors que l'héritage est fait en direction de personnes qui ne sont pas des héritiers directs. Des héritages modestes font l'objet de droits élevés pour la part transmise hors du cercle familial proche, alors que des héritages très importants peuvent être exonérés au

bénéfice des héritiers directs. Cette situation n'est pas satisfaisante au regard des évolutions sociologiques qui conduisent à des recompositions familiales beaucoup plus fréquentes que par le passé. Comme le rappelle le Conseil des prélèvements obligatoires, dans les familles recomposées « *le beau-père ou la belle-mère demeurent des étrangers au plan fiscal* ».

REDONNER CONFIANCE DANS LA PROTECTION SOCIALE

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

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

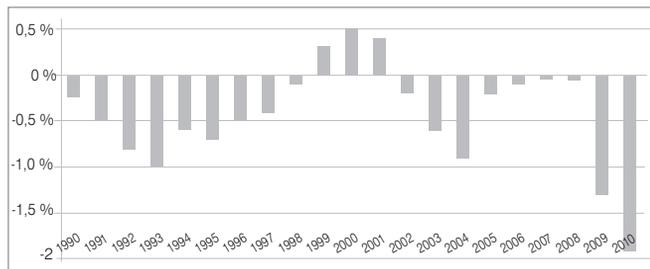
inquiets pour leur avenir, leur emploi, leur pouvoir d'achat à la retraite, obligés de renoncer à des soins de plus en plus coûteux et de moins en moins remboursés.

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

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

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

Solde des comptes sociaux (% PIB)



Source : INSEE.

Reconstruire une société de plein-emploi et de sécurité professionnelle

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Garantir le financement de notre modèle de santé

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

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

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

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

Les remboursements décidés depuis 2004 et la réforme de l'assurance maladie représentent plus de trois milliards d'euros⁴. Le relèvement important du forfait hospitalier, le prélèvement d'un euro non remboursé par consultation depuis 2005, la participation de 18 euros sur

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

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

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

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

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

Mettre en place un « bouclier santé »

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

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

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

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

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

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

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

FONDER UNE FISCALITÉ ÉCOLOGIQUE POUR RENDRE NOTRE DÉVELOPPEMENT DURABLE

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

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

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

Donner un prix à l'environnement pour le protéger

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

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

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

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

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

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

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

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

Une fiscalité écologique encore trop limitée en France

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

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

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

censurée par le Conseil constitutionnel. Malgré l'introduction plus récemment de nouvelles taxes écologiques (taxe kilométrique sur les poids lourds, bonus-malus sur les véhicules en fonction des émissions de CO₂, taxe sur la pollution diffuse de l'eau), la taxation écologique reste dérisoire en France au regard des coûts environnementaux.

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

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

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

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

Donner un prix au CO₂ pour lutter efficacement contre le réchauffement climatique⁵

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

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

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

politique, ni même la conscience citoyenne ne suffiront à changer le cours des choses. La seule façon d'orienter durablement l'ensemble des acteurs vers la réduction continue de la consommation de combustibles fossiles est d'inverser le cours de l'histoire industrielle en augmentant de façon résolue et progressive le prix du carbone. Et pour une émission de CO₂ qui concerne tous les acteurs, la taxe est plus efficace que les quotas négociables.

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

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

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

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

Une contribution « climat-énergie » avortée en 2001

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

la France s'était engagée à Kyoto. D'après discussions interministérielles et un contexte conjoncturel peu favorable avaient conduit à un projet gouvernemental limité à la taxation des consommations intermédiaires d'énergie des entreprises industrielles et tertiaires. Les particuliers et le secteur des transports étaient exonérés, dans une conjoncture où un « mini choc pétrolier » et les barrages routiers avaient conduit à inventer la TIPP flottante pour limiter la hausse du prix des carburants. Votée dans le collectif budgétaire de décembre 2000, la TGAP énergie devait entrer en application au 1^{er} janvier 2001, mais fut censurée par le Conseil constitutionnel en raison des inégalités devant l'impôt résultant notamment des limitations introduites pour les grandes sociétés émettrices de CO₂.

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

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

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

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

c'est 93 % des émissions industrielles de CO² qui échappaient en effet à la taxe.

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

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

Des quotas gratuits conduisent à traiter de façon inégale les entreprises soumises aux quotas, qui bénéficient de la gratuité pour la part jugée « acceptable » de leurs émissions, et les entreprises ou les ménages soumis à la taxe qui paient dès la première tonne de CO₂. Ainsi, tant que les quotas étaient gratuits, il n'y avait aucune raison d'exempter totalement les entreprises de la taxe comme l'a fort justement souligné le Conseil constitutionnel. Des quotas payants et une taxe différentielle comme celle que nous proposons conduiraient à un prix du carbone identique pour tous les acteurs économiques. C'est à la fois un gage d'efficacité économique et la meilleure façon de donner de la prévisibilité aux entreprises et aux citoyens. En outre, les entreprises bénéficient d'allègements de la taxe professionnelle (6 milliards d'euros), bien supérieurs au coût qu'aurait représenté la taxe carbone (2,5 milliards). De plus ils concernent très souvent de grandes entreprises industrielles qui auraient été exonérées de taxe carbone, car soumises aux quotas.

Enfin, l'exclusion de l'électricité est contradictoire avec la vision globale qui est la marque du développement durable. Nous devons diminuer notre empreinte écologique globale, en CO₂ certes, mais aussi dans toutes les énergies, pour des motifs écologiques (réduction des déchets produits) et sociaux (diminution de la facture énergétique). De plus, les pics de consommation sont assurés par des centrales thermiques.

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

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

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

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

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

... démantelée, censurée puis abandonnée

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

L'enjeu écologique et social des déchets ménagers

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

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

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

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

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

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

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

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

Pour une mondialisation responsable : promouvoir le juste échange

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

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

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

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

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

Rendre à César...

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

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

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

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

Stabilité, sécurité, simplicité

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

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

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

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

Rendre plus lisible l'impôt sur les sociétés

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Refuser la course au moins-disant fiscal

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

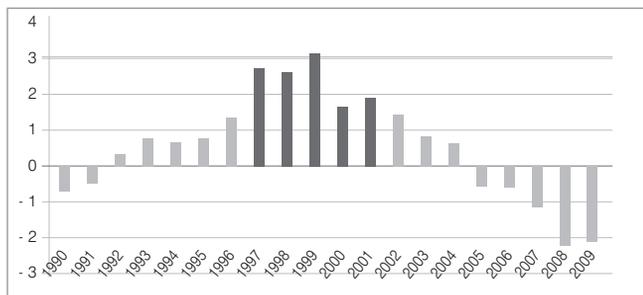
La droite semble avoir choisi de se lancer dans cette forme de concurrence, en matière notamment de fiscalité des holdings d'entreprises. Au point que l'Agence française des investissements internationaux qualifiait encore récemment sur son site internet la France de « *véritable paradis fiscal pour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

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

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

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

Solde extérieur de la France (% PIB)



Source : INSEE.

Avancer dans l'harmonisation fiscale européenne

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Il est nécessaire de revoir le biais fiscal trop important en faveur du financement par la dette que constitue la possibilité de déduire, sans aucun plafond, les intérêts d'emprunt du bénéfice imposable. Cette réforme permettrait également d'éviter que des opérations de LBO⁷, c'est-à-dire permettant

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

QUEL PROJET POUR LA GAUCHE EN 2012 ?

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

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

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

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

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

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

RÉSUMÉ DES PRINCIPALES PROPOSITIONS

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

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

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

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

- Réduire le nombre des niches fiscales par la mise en œuvre d'une « Révision générale des niches fiscales » remettant à plat l'ensemble des niches.
- Instaurer une imposition minimale sous la forme d'un plafonnement global des niches ou d'un barème minimum d'imposition déduit du barème principal, afin qu'aucun contribuable ne puisse s'exonérer de l'impôt par l'optimisation fiscale.
- Faire converger la taxation des revenus du capital et du travail en limitant les revenus pouvant bénéficier du prélèvement libératoire de 18 % sur les revenus du capital.
- Avancer dans l'harmonisation européenne de la fiscalité de l'épargne et dans l'assistance mutuelle pour éviter que les revenus du capital échappent en tout ou partie à l'imposition des revenus.

3 - Redonner son sens à une fiscalité écologique

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

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

- Rendre efficaces les différentes composantes de la TGAP en augmentant progressivement leurs montants pour qu'ils soient égaux au coût effectif des pollutions.
- Moduler la TVA en fonction de l'impact environnemental des produits, notamment en instaurant une TVA verte à taux réduit sur ceux qui respectent le mieux l'environnement.
- Instaurer une contribution climat-énergie efficace englobant l'électricité, commençant à 32 euros la tonne et augmentant de façon régulière au cours du temps pour atteindre 100 euros en 2030. Pour les entreprises soumises aux quotas, une taxe différentielle assure que toutes les entreprises sont traitées de la même façon. En la mettant en place dans le cadre de la réforme de l'imposition du revenu précédemment mentionnée, elle sera plus que compensée pour les ménages modestes.
- A l'échelle européenne, revenir sur l'aberration que constitue

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

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

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

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

- actualiser les valeurs locatives et instaurer un plafonnement fonction du revenu,
- supprimer la taxe d'habitation et lui substituer une imposition additionnelle à l'impôt global sur le revenu.

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

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

5 - Redonner confiance dans la protection sociale

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

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

6 - Mieux imposer le patrimoine

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CONCEPTION MAQUETTE : A&CO - IOW
REALISATION : REFLETSGRAFICS

FONDATION JEAN-JAURES
12 CITE MALESHERBES - 75009 PARIS
TELEPHONE : 01 40 23 24 00
TELECOPIE : 01 40 23 24 01
COURRIEL : fondation@jean-jaures.org
SITE INTERNET : www.jean-jaures.org

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

Une fiscalité au service d'une croissance durable

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

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

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

www.jean-jaures.org

ISBN : 2-910461-90-4
6 €