Fiscalisation des allocations familiales, est-ce le bon débat ?

Pour une redéfinition du contenu et des contours de la politique familiale

par Hélène Périvier et François de Singly

Le débat s'ouvre à nouveau sur la fiscalisation des allocations familiales. Face au déficit de la branche famille, environ 2,5 milliards d'euros en 2012, cette idée resurgit pour renflouer les caisses qui se vident sous l'effet, notamment, de la crise économique. Le débat oppose souvent une logique comptable visant à combler au plus vite les déficits à une logique conservatrice en matière de politique familiale… Ce post propose une perspective plus large qui dépasse cette approche binaire de la question…

De l'équilibre de la branche famille …

Dans la période actuelle, la question budgétaire relève de la quadrature du cercle : moins de rentrées fiscales et plus de dépenses sociales du fait de la crise économique. La tentation est grande de résoudre cette équation en réduisant les dépenses sociales pour rattraper la baisse des recettes. C'est dans ce contexte que resurgit la proposition de soumettre les allocations familiales à l'impôt sur le revenu.

Pendant les crises économiques, le rôle de stabilisateur automatique joué par la protection sociale, y compris la politique familiale, est fondamental. Elle limite les effets de la crise sur le niveau de vie des personnes les plus exposées, et permet donc également de contenir l'accroissement

des inégalités. En soutenant le revenu des ménages, elle évite un effondrement de l'activité économique. En période de conjoncture économique dégradée comme celle que nous connaissons actuellement, réduire les dépenses sociales n'est pas souhaitable et peut être contre-productif macro-économiquement.

Pour autant, rechercher l'équilibre budgétaire à moyen ou long terme de la branche famille n'est pas absurde, car c'est aussi un gage de la pérennité de l'action publique en matière d'aide aux familles. Le déficit de la branche famille s'élève à 2,5 milliards d'euros. Mais il est essentiellement le fait de la crise et des moindres recettes qui en découlent, il est donc conjoncturel. Mécaniquement, la branche famille devrait retrouver l'équilibre à législation constante d'ici quelques années et si la croissance économique revient (les hypothèses reposent sur un taux de croissance de 2% par an à partir de 2014). Il restera une dette issue de l'accumulation d'un déficit sur plusieurs années à partir de 2012[1], qui pourrait être purgée progressivement par les excédents qui seraient dégagés après le retour à l'équilibre. Si la croissance ne revient pas, ou pas aussi vite qu'attendu, la perspective change, et on peut s'interroger sur une redistribution de l'enveloppe allouée aux prestations familiales ou sur son niveau. La CNAF verse plus de 12 milliards d'euros d'allocations familiales[2], indépendamment du niveau de revenu des parents. Les familles de deux enfants reçoivent 127 euros par mois pour deux enfants et 163 euros par enfant supplémentaire. Ces prestations familiales ne sont pas imposées. Leur fiscalisation réduirait le montant des prestations nettes d'impôt versées aux familles, ceci de façon progressive avec le revenu. Ce faisant, un gain fiscal de l'ordre de 800 millions d'euros serait dégagé. Il peut paraître plus équitable que les familles ayant des revenus élevés participent davantage à l'effort lié aux restrictions budgétaires que les familles aux revenus plus faibles. Mais cette question est plus complexe qu'il n'y paraît.

La fiscalisation de ces prestations familiales peut être vue comme un moyen de compenser la perte de progressivité du système fiscal qui s'est opérée au fil des années, du fait principalement de la baisse des taux marginaux d'imposition de l'impôt sur le revenu, et ainsi de le rendre plus équitable. Mais cette réponse n'est qu'une course au moins disant social. Cette dynamique est une fuite en avant de notre Etat social, qui conduit à en réduire le périmètre d'action.

La fiscalisation des allocations familiales réduit le niveau des transferts des ménages sans enfants vers les ménages avec enfants, autrement dit cela porte atteinte au principe d'équité horizontale. Certes, elle permet aussi en particulier d'augmenter le niveau des transferts des familles avec enfants les plus aisées vers les moins aisées. Mais pour renforcer globalement le degré de redistribution verticale (c'est-à-dire pour augmenter le niveau de transferts des ménages les plus riches vers les plus pauvres), il faut accroître la progressivité du système fiscal, ce qu'ont d'ailleurs permis les derniers ajustements fiscaux (introduction d'une tranche à 45 % notamment). Dans ce contexte, on pourrait donc conserver l'universalité des allocations familiales, qui présente l'avantage de conforter l'adhésion des ménages ayant des revenus élevés au principe de l'Etat social : ils paient plus d'impôts, mais ils reçoivent le même montant d'allocations familiales lorsqu'ils ont des enfants.

La fiscalisation des allocations familiales n'est pas un simple ajustement de la politique familiale, mais elle touche à ses valeurs et notamment au principe d'équité horizontale. S'il convient de repenser les objectifs d'une politique familiale, aujourd'hui dépassée à bien des égards, comme nous le développons dans la section suivante, la période actuelle n'est probablement pas adéquate pour mener sereinement un tel débat car l'urgence, et la volonté de retrouver des marges de manœuvre budgétaires, vont conduire à l'adoption d'une vision de court terme alors même que la politique familiale s'inscrit

dans le long terme.

… à une politique familiale équilibrée

Pour autant, il ne faudrait pas que ce débat sur la pertinence de la fiscalisation des allocations familiales conduise à un immobilisme en la matière. Les principes de la politique familiale actuelle ont été posés à partir d'une vision de la société qui prévalait il y a plus de 70 ans. Même si des ajustements ont été réalisés, ces principes sont toujours présents. Les objectifs d'hier ne sont pas les défis demain. Ainsi, renégocier les fondements des politiques familiales est indispensable. Comment réorienter l'action de l'Etat social vers les familles ? Quelle boussole suivre ? C'est à cette question qu'il nous faut répondre.

L'un des objectifs de la politique familiale actuelle est le soutien de la natalité. Les aides s'accroissent avec le rang de l'enfant comme par exemple l'attribution d'une demi-part fiscale supplémentaire par enfant à partir du troisième enfant. S'agissant de redéployer les dépenses de la politique familiale, la suppression de cette demi-part fiscale devrait être au 1er rang des propositions visant le rééquilibrage des comptes. De même, les allocations familiales ne sont versées qu'à partir du deuxième enfant. La France est l'un des seuls pays européens à ne pas accorder d'allocation familiale dès le premier enfant. Le dynamisme de la fécondité en France n'est pas le fruit de ces attributs natalistes de la politique familiale, mais il tient davantage au soutien de l'activité des femmes ayant des enfants : l'école maternelle, l'accueil périscolaire, l'accueil de la petite enfance, mais aussi valorisation de l'activité professionnelle des mères (et non sa stigmatisation comme c'est le cas en Allemagne). La politique familiale doit être redirigée vers un objectif reposant sur les droits de chaque enfant quel que soit son rang de naissance. Elle doit être centrée sur la citoyenneté sociale de l'individu (c'est-à-dire un mode d'acquisition de

droits sociaux plus individuel) de sa naissance à sa mort (en tenant compte de l'allongement de la durée de la vie).

Une politique familiale renouvelée serait porteuse du principe d'égalité entre les enfants et d'égalité entre femmes et hommes avec notamment une refonte des aides à la petite enfance, un accroissement massif des modes de garde associé à une modification du congé parental. Il faudrait dépenser environ 5 milliards par an supplémentaires pour résoudre cette question de l'accueil de la petite enfance. En outre, la dernière publication de l'OCDE, Regards sur l'éducation 2012, montre que la France est un pays dans lequel la réussite scolaire des enfants est fortement corrélée avec le niveau de diplôme des parents. Enfin, le niveau du taux de pauvreté des enfants est préoccupant. Ce sont là des défis majeurs auxquels il nous faut répondre.

La montée des unions libres, mais aussi des divorces (plus généralement des séparations) et les recompositions familiales sont le signe d'une plus grande liberté individuelle de choix de vie, ce qui constitue une avancée dans le fonctionnement de notre société. Mais les séparations s'accompagnent souvent d'une baisse du niveau de vie et sont parfois inaccessibles financièrement pour les individus ayant de faibles revenus. En outre, les conséquences économiques des ruptures de couple pèsent davantage sur les femmes que les hommes[3]. Les familles monoparentales, le plus souvent des mères qui ont la charge de leurs enfants, sont davantage exposées à la pauvreté que les autres types de ménages. Une politique familiale plus conforme aux nouvelles formes de vie, qui accompagnerait sur le cycle de vie les modifications des structures des familles est à penser.

Il est nécessaire de redéfinir le contenu et les contours de la politique familiale pour demain mais la volonté de retrouver l'équilibre des comptes sociaux ne peut pas en être le seul moteur. Il faut cesser de penser le changement sur un mode étriqué car il faut réformer le système dans ses

fondements en fonction des nouveaux besoins et autour des principes de justice et des solidarités qui fondent notre Etat social.

---

[1] La dette de la branche famille en 2011 a été transférée à la Caisse d'amortissement de la dette sociale, la CADES (loi organique 2010-1380).

[2] Ce qui représente environ 15 % du montant total des prestations versées par la branche famille.

[3] Jeandidier Bruno et Cécile Bourreau-Dubois, 2005, « Les conséquences microéconomiques de la désunion », In Joël M.-E. et Wittwer J. *Economie du vieillissement. Age et protection sociale*, Ed. L'Harmattan,, tome 2, pp. 335-351.

Faut-il réduire les prestations familiales ? Faut-il les imposer ?

par Henri Sterdyniak

Le gouvernement s'est donné comme objectif d'atteindre l'équilibre des finances publiques en 2017, ceci nécessiterait une baisse d'environ 60 milliards des dépenses publiques. Ainsi, le Premier ministre, Jean-Marc Ayrault, a-t-il demandé à Bertrand Fragonard, le Président du Haut Conseil à la Famille, de lui proposer, d'ici fin mars, un plan de restructuration de la politique familiale, permettant le retour à l'équilibre de la branche famille en 2016. Il faudrait donc réduire les aides aux familles, de 2,5 milliards

(soit de 6,25 % les prestations familiales), le montant du déficit de la CNAF en 2012. Est-ce justifié d'un point de vue économique et d'un point de vue social ?

En 2012, les comptes de la CNAF souffrent de la récession, qui diminue les montants des cotisations sociales et de la CSG, qu'elle reçoit. Si on estime que la masse salariale est inférieure de 5 % à son niveau normal, la perte de recettes pour la CNAF peut être évaluée à 2,5 milliards. La totalité du déficit de la CNAF est donc conjoncturelle. Prétendre le réduire en diminuant les prestations revient à mettre en cause le rôle stabilisateur des finances publiques. Imaginons que la demande privée chute de 1 % du PIB ; en supposant un multiplicateur égal à 1, le PIB baisse de 1 % ; les finances publiques voient leur déficit public se creuser de 0,5 %. Si on veut éviter ce déficit, il faudrait réduire les dépenses publiques de 0,5 % du PIB, ce qui diminuerait le PIB, donc les recettes fiscales et obligerait à de nouvelles réductions. *Ex post*, les dépenses publiques devraient baisser de 1 % et le PIB de 2 %. La politique budgétaire jouerait un rôle déstabilisant. La CNAF doit donc être gérée en considérant son solde structurel, or celui-ci est équilibré en 2012. Sur le plan économique, en situation de profonde dépression, quand la consommation et l'activité stagnent, rien ne peut justifier une ponction sur le pouvoir d'achat des familles[i].

Par ailleurs, les gouvernements successifs ont progressivement mis à la charge de la CNAF, et l'assurance vieillesse des parents au foyer (pour 4,4 milliards en 2012) et les majorations familiales de retraite (pour 4,5 milliards en 2012). Ainsi, sur les 54 milliards de ressources de la CNAF, près de 9 milliards sont détournés vers l'assurance-retraite et ne profitent pas directement aux enfants.

Tableau. Évolution du pouvoir d'achat des allocations familiales

	Pouvoir d'achat de la BMAF* Base 100 en 2000	BMAF* relativement au revenu médian En %
1984	102,0	33,6
1990	100,7	31,1
2000	100	28,3
2005	98,1	26,4
2006	98,1	25,9
2007	98,7	25,4
2008	96,7	24.8
2009	99,5	25,3
2010	98,0	25,0
2011	97,3	24,9
2012	96,2	24,8

* Base mensuelle des allocations familiales.
Source : Calculs de l'auteur à partir des données CNAF.

Ce détournement a été possible car les prestations familiales ont peu augmenté dans le passé, n'étant généralement indexées que sur les prix et ne suivant pas les salaires. Pire, certaines années, les prestations n'ont même pas été augmentées à hauteur de l'inflation. Finalement, de 1984 à 2012, la BMAF a perdu 5,7 % en pouvoir d'achat absolu (colonne 1 du tableau), mais 25 % en pouvoir d'achat relativement au revenu médian des ménages (colonne 2). Faut-il poursuivre et accentuer cette dérive ?

Les jeunes de moins de 20 ans représentent 25 % de la population. En utilisant l'échelle d'équivalence de l'INSEE, c'est 12,5 % du revenu des ménages qui devrait être fourni par des prestations familiales pour assurer aux familles avec enfants le même niveau de vie qu'aux personnes sans enfants. Or l'ensemble des prestations sous critères familiaux ne représente que 4,2 % du revenu des ménages[ii].

Le RSA est nettement plus faible que le minimum vieillesse sous prétexte d'inciter ses titulaires à travailler, mais ceci pèse sur le niveau de vie des enfants, qui vivent généralement avec des actifs, non avec des retraités. La création du RSA-activité aurait pu fournir un complément de ressources appréciable à beaucoup de familles de travailleurs à bas

salaires, mais celui-ci est mal conçu : beaucoup de bénéficiaires potentiels ne le demandent pas. De plus, il ne bénéficie pas aux chômeurs (et donc à leurs enfants). Ainsi, en 2010, le taux de pauvreté des enfants (au seuil de 60 %) était-il de 19,8 % contre 14,1 % pour l'ensemble de la population. Au seuil de 50 %, il était de 11,1 % contre 7,8 % pour l'ensemble de la population. Ainsi, 2,7 millions d'enfants sont-ils en dessous du seuil de pauvreté de 60 %. 1,5 million d'enfants sont même en dessous du seuil de 50 %.

Une famille avec trois enfants a un niveau de vie plus bas qu'un couple sans enfant, percevant les mêmes salaires, de 16 % si elle gagne 2 fois le SMIC, de 30 % si elle gagne 5 fois le SMIC. Les allocations familiales sont devenues très faibles pour les classes moyennes ; le quotient familial ne fait que tenir compte de la baisse de niveau de vie induite par la présence d'enfants ; il n'apporte pas d'aide spécifique aux familles. A aucun niveau de revenu, les aides aux enfants ne sont excessives. Le niveau de vie moyen des enfants était en 2010 inférieur de 10 % à celui de la moyenne de la population. Ce devrait être l'inverse, puisque les enfants ont besoin d'un niveau de vie satisfaisant pour développer toutes leurs potentialités, et puisque les parents qui élèvent leurs enfants, en plus de leurs activités professionnelles, jouent un rôle social fondamental.

Faut-il fiscaliser les allocations familiales ? Ce serait oublier que leur montant est déjà très faible par rapport au coût des enfants. Le revenu médian par unité de consommation était de l'ordre de 1 660 euros en 2012 ; le coût moyen d'un enfant, qui représente 0,3 unité de consommation, est donc de l'ordre de 500 euros. Or, les allocations familiales sont de 64 euros par enfant (pour une famille avec deux enfants), et de 97 euros par enfant (pour une famille avec trois enfants). Il faudrait donc au minimum multiplier par cinq les allocations avant que la question de leur fiscalisation ne devienne légitime.

Se rapprocher des objectifs de la politique familiale française tels qu'ils sont proclamés dans la Loi de financement de la Sécurité sociale[iii] – réduire les écarts de niveau de vie selon la configuration familiale, sortir tous les enfants de la pauvreté, augmenter les places en crèche – nécessiterait que plus de moyens soient donnés à la politique familiale. Ces moyens devraient être supportés par tous les contribuables, et non par les familles des classes moyennes, qui ne sont pas les plus favorisées du système.

Réduire de 2,5 milliards les sommes que la Nation consacre à ses enfants serait une erreur de politique macroéconomique comme de politique sociale. Comme le disait Charles Gide : « De tous les investissements qu'une nation puisse envisager, c'est l'éducation des enfants qui est la plus rentable ».

---

[i] Voir un argumentaire similaire : Cornilleau Gérard, 2013, « Faut-il réduire les dépenses d'indemnisation du chômage », *Blog de l'OFCE*, février.

[ii] Voir Sterdyniak Henri, 2011, « Faut-il remettre en cause la politique familiale française », *Revue de l 'OFCE*, n°116.

[iii] Voir PLFSS, 2013, *Programme de qualité et d'efficience, Famille*.

A propos des décisions du Conseil constitutionnel du 29 décembre 2012

Dans deux billets complémentaires, Henri Sterdyniak et Guillaume Allègre montrent la fragilité des fondements économiques, juridiques et sociaux des décisions du Conseil constitutionnel. Henri Sterdyniak regrette que celui-ci oublie le rôle désincitatif de la fiscalité et empêche de combattre certains types d'évasion fiscale tandis que Guillaume Allègre souligne, qu'en rappelant que tous les prélèvements progressifs doivent tenir compte de la situation familiale du foyer fiscal, la logique juridique du Conseil ne permet pas de réduire les inégalités salariales et peut conduire à une complexité inutile du système social et fiscal.

Réactions aux décisions du Conseil constitutionnel du 29 décembre 2012

par Henri Sterdyniak

Le 29 décembre 2012, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur la conformité à la Constitution de la Loi de finances 2013 ainsi que sur celle de la troisième Loi de finances rectificative pour 2012. Il en a censuré plusieurs dispositions.

La Constitution française est pratiquement silencieuse en

matière de fiscalité, de sorte que le seul texte auquel le Conseil peut se référer est l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 qui stipule : « Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés ». Cependant, depuis 1789, la fiscalité s'est vue attribuer d'autres rôles que celui de financer équitablement les dépenses publiques ; la fiscalité a des objectifs incitatifs (décourager certaines pratiques socialement néfastes, comme le tabac, l'alcool, la pollution ; encourager des pratiques socialement utiles comme la culture) ; elle a aussi des objectifs redistributifs : taxer fortement les gains injustifiés ainsi que les plus hauts revenus, dans la mesure où ceux-ci ne proviennent pas uniquement de l'effort de leurs bénéficiaires, mais de l'ensemble de l'organisation sociale et de l'héritage institutionnel et technologique de la société. Le Conseil constitutionnel doit donc largement interpréter l'article 13, qui ne correspond plus à la conception actuelle de la fiscalité. Il se réfère souvent à sa décision du 16 août 2007, selon laquelle : « l'exigence résultant de l'article 13 de la Déclaration de 1789 ne serait pas respectée si l'impôt revêtait un caractère confiscatoire ou faisait peser sur une catégorie de contribuables une charge excessive au regard de leurs facultés contributives ».

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel invoque fréquemment l'article 34 de la Constitution, qui attribue au législateur le pouvoir de fixer le taux et l'assiette de chaque impôt. Il considère que lui-même « n'a pas un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement » ; il n'intervient qu'en cas de « rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ».

Avec ces limites en tête, les décisions du Conseil peuvent être critiquées du point de vue économique et fiscal ; c'est

ce que nous nous proposons de faire ici.

La taxation doit elle être familiale ?

Conformément aux intentions annoncées par François Hollande durant sa campagne électorale, la loi de finances 2013 instaurait une contribution exceptionnelle de 18 % sur les revenus d'activité des années 2012 et 2013 supérieurs à 1 million d'euros, soit une tranche dite à 75 % (la tranche supérieure de l'IR à 45 plus 4 % de contribution exceptionnelle sur les hauts revenus plus 8 % de CRDS-CSG plus ces 18 %).

Le Conseil a estimé que cette imposition n'était pas conforme à la Constitution car cette contribution était individuelle alors que l'impôt sur le revenu doit porter sur le foyer fiscal. On ne peut que se réjouir de voir ainsi réaffirmé le caractère familial de la fiscalité française, conforme au principe selon lequel les membres d'une famille doivent se partager équitablement les revenus du foyer. Pourtant, en même temps, le Conseil accepte la baisse de 2 336 à 2 000 euros du plafond du quotient familial par enfant ; il proclame certes que l'impôt sur le revenu doit tenir compte du nombre d'enfants du foyer, mais que cette prise en compte pourrait se faire autrement que par le quotient familial ; il accepte que l'ISF ne tienne plus compte de la taille du foyer. Ces décisions manquent de cohérence.

Selon le Conseil, l'imposition du foyer doit être globale, dépendre du total de ses revenus, et non du revenu de chacun de ses membres. Le quotient conjugal est ainsi sacralisé ; ce n'est pas le cas du quotient familial. On aboutit ainsi à un système où le plafond du quotient familial est de 2 000 euros par enfant (4 000 euros à partir du troisième enfant) tandis que le plafond conjugal n'a pas de plafond explicite. Toutefois, le barème de l'IR fait que le plafond implicite du plafond conjugal est aujourd'hui de 32 829 euros. Considérons un homme de 50 ans qui gagne 1 million d'euros par an ; son

impôt sur le revenu est de 458 171 euros ; il épouse une jeune femme de 23 ans qui n’a pas de revenu propre ; leur impôt diminue à 426 342 euros (soit une réduction de 32 829 euros). Soit maintenant une veuve de 50 ans de même revenu ; son fils de 23 ans poursuit ses études ; leur impôt est de 456 171 euros ; soit 30 829 euros de plus que le couple précédent. Pourtant, leur capacité contributive est la même. On comprend mal pourquoi le Conseil ne défend pas le quotient familial et considère que le plafonnement du quotient conjugal à 32 829 euros (tel qu’il aurait été maintenu par la non-prise en compte des revenus du conjoint pour les très hauts revenus) est anticonstitutionnel. Il serait plus conforme à l’article 13 de réaffirmer le principe du quotient familial et de plafonner le quotient conjugal.

Son refus de l’individualisation de l’impôt a permis au Conseil de rejeter d’emblée la contribution exceptionnelle sans avoir à se prononcer sur la constitutionnalité d’une tranche marginale à 75 %. Le doute persiste donc sur le taux maximum que le Conseil autorise, tant en taux marginal qu’en taux moyen. Toutefois, le Conseil a accepté un taux de 75 % pour le plafonnement de l’ISF.

D’un côté, ce taux de 75 % avait clairement été annoncé par le candidat élu. Il ne s’appliquait que sur la tranche de revenu supérieur à 1 million d’euros. Une personne seule gagnant 2 millions (3 millions) de revenus d’activité n’aurait supporté, CRDS-CSG comprise, qu’un taux d’imposition moyen global de 63 % (67 %). Des taux marginaux plus élevés (supérieur à 80%) ont été mis en place aux Etats-Unis et au Royaume-Unis entre 1945 et 1980.

De l’autre, le système mis en place était extrêmement compliqué avec un IR portant sur le revenu imposable familialisé, des contributions exceptionnelles de 3 % (à partir de 250 000 euros par part) et 4 % (au-delà de 500 000 euros) portant sur le revenu fiscal de référence conjugalisé, et cette nouvelle contribution exceptionnelle de 18 % portant

sur le revenu d'activité individuel. La marche de 18 % était trop grande. Un système plus simple, réunifié, supprimant les contributions exceptionnelles, introduisant une tranche à 50 % (à partir de 250 000 euros par part), puis un taux de 60 % (à partir de 750 000 euros par part) serait plus satisfaisant et n'aurait pas de raison de se heurter à la censure du Conseil.

Un taux maximum d'imposition ?

Ni la Déclaration des droits de l'homme de 1789, ni la Constitution de 1958 ne comportent de taux maximum d'imposition. Le Conseil constitutionnel a décidé en 2007 que l'impôt ne devait pas être confiscatoire, mais sans définir cette notion. En décembre 2012, le Conseil ne s'est pas prononcé sur la constitutionalité d'un taux à 75 %, mais il a censuré des dispositifs particuliers qui aboutissaient à des taux marginaux de 90,5 %, de 82 %, de 75,34 % ou même de 73,2 %. Il semble donc que le Conseil fixe un taux maximum de 70 % à ne pas dépasser. Ce taux est nettement plus élevé que les 50 % du bouclier fiscal, mais il reste arbitraire ; de plus il s'agit d'un taux marginal.

Cependant, les quatre cas censurés sont des cas particuliers où le législateur voulait faire jouer à la fiscalité un rôle désincitatif :

– Les retraites-chapeau sont soumises à la CSG-CRDS, à l'IR et à une taxation spécifique qui atteint 21 % au-delà de 24 000 euros par mois. Au-delà de ce niveau, leur taux marginal d'imposition était donc de 75,34 %. Le Conseil a jugé ce taux excessif, contraire au principe d'égalité devant les charges publiques. La taxation spécifique a été ramenée à 14 %, soit un taux d'imposition marginal de 68,34 %. Le problème est que cette taxation spécifique n'avait pas pour objet de financer les charges publiques, mais de décourager ce type de rémunération. D'ailleurs, l'entreprise paie une taxe de 32 % sur ces retraites qui demeurent donc très coûteuses. Sans doute, faudra-t-il que le législateur se décide à les encadrer

strictement : l’entreprise pourrait aider ses cadres dirigeants à se constituer un supplément de retraite, mais cette aide devrait être considérée comme un salaire et supporter toutes les cotisations sociales.

– Le Conseil interdit à l’Etat de taxer à 75 % le produit des titres et des bons dont l’identité du bénéficiaire n’est pas communiquée à l’administration fiscale en arguant que l’imposition totale atteint 90,5 %, compte tenu des prélèvements sociaux. Mais une personne riche taxée à 45 % à l’IR et à 1,5 % à l’ISF subit un prélèvement marginal de 95,5 % sur ses revenus d’intérêts. Il n’était donc pas injuste de faire subir la taxation maximum à une personne qui veut rester anonyme. Sans doute, faudra-t-il interdire ces bons anonymes.

– L’Etat souhaitait taxer fortement les plus-values sur les terrains à bâtir. Aux taxes spécifiques déjà en place (de l’ordre de 20 %), aux prélèvements sociaux (15,5 %), s’ajoutait la taxation des plus-values au barème de l’IR (avec un taux maximum de 49 %), sans abattement pour l’inflation ou la durée de détention. Le Conseil a estimé que la taxation totale qu’il évalue à 82 % était excessive. Certes, la non-prise en compte de l’inflation était contestable. Mais le calcul du Conseil suppose que le vendeur jouit de revenus supérieurs à 500 000 euros par an. De plus, cette plus-value est un pur effet d’aubaine, qu’il n’est pas illégitime de surtaxer.

– Les gains tirés des stock-options et des actions gratuites sont dorénavant imposés à l’IR comme à la CSG-CRDS. Ils supportent de plus une contribution salariale, non déductible de l’IR, naguère de 10 %, qui devait passer à 17,5 % (pour les actions détenues pendant un certain temps), à 22,5 % pour les autres. Le total aboutissait pour une imposition à la tranche de 45 % à un taux d’imposition total de 68,2 % (ou 73,2 %) ; pour la tranche de 49 % à 72 % (ou 77 %). Le Conseil a jugé cette taxation excessive ; il a maintenu la contribution

salariale à 10 %, ce qui limite la taxation globale à 60,7 % pour la tranche de 45 % (ou 64,5 % pour celle de 49 %). Là-aussi, les entreprises payent une taxe de 30% sur les avantages qu'elles accordent à leurs salariés ou mandataires sociaux sous cette forme.

Dans ces quatre cas, le Conseil interdit de faire jouer à la fiscalité directe un rôle incitatif (ou plutôt désincitatif). Il faudra donc que le législateur utilise d'autres instruments, soit la taxation au niveau des entreprises, soit la réglementation.

Notons que le Conseil a une version strictement juridique de la notion d'imposition et de revenu. Ainsi, écrit-il à propos de la contribution employeur : « c'est une imposition à la charge de l'employeur qui ne s'impute pas sur le montant de la rente versée », alors que du point de vue économique, la distinction entre contribution employeurs et salariés n'a pas de sens, il faut faire masse des deux. De même, ne juge-t-il pas abusive la taxation des intérêts. Mais une personne recevant 4 % de taux d'intérêt quand l'inflation est de 2 %, n'a un revenu réel que de 2 %. Le total des prélèvements sociaux et de la tranche à 45 % de l'IR aboutit à une imposition nominale de 58,2 %, qui est en réalité de 116 % si on rapporte l'impôt (4*58,2 % = 2,32 %) au revenu réel (2 %, soit 4 % moins les 2% d'inflation).

Le Conseil affirme que « les prélèvements sociaux qui pèsent sur les revenus de dividendes et de produits de placement ont des taux plus élevés que ceux qui pèsent sur les revenus d'activité », mais il ne tient compte que des prélèvements sociaux et de la CRDS-CSG, et pas des cotisations sociales employeurs. En fait, il ne compare pas précisément l'imposition des uns et des autres, ce qui obligerait à distinguer les cotisations ouvrant des droits, à tenir compte de l'inflation, de l'impôt sur les sociétés, etc. Il se limite au cas de « rupture caractérisée » de l'égalité devant l'impôt. Il est permis de le regretter.

Vers la réduction des niches fiscales

Le Conseil constitutionnel a heureusement censuré l'article 14 de la Loi de finances qui reportait une nouvelle fois de cinq ans l'extinction des dispositifs fiscaux dérogatoires en matière de droits de successions sur les biens immobiliers en Corse.

L'article 73 de la loi de finances classe en fait les réductions et crédit d'impôts en trois catégories. Certaines ne sont pas soumises au plafonnement global ; d'autres sont soumises à un plafond global de 10 000 euros ; d'autres (les investissements outre-mer et les investissements dans le cinéma) étaient soumises à un plafond spécifique de 18 000 euros + 4 % du revenu imposable. Le Conseil a maintenu cette distinction mais a réduit le plafond spécifique des investissements favorisés en supprimant la prise en compte de 4 % du revenu imposable. Seul, parmi les dépenses d'investissement, l'investissement dans la restauration d'immeubles dans les secteurs sauvegardés échappe maintenant à un plafonnement global. C'est un pas dans la bonne direction de suppression progressive de niches fiscales profitant aux plus riches, réduisant la progressivité de l'impôt et peu efficaces pour aider tel territoire ou telle activité. Reste au gouvernement à mettre en place, comme il s'y est engagé, des subventions explicites et mieux ciblées pour les départements d'outre-mer.

En revanche certaines exonérations injustifiées demeurent comme celles des revenus des placements en PEA et en assurance-vie, des majorations de retraites, de la participation et de l'intéressement. Il est dommage que le Conseil constitutionnel n'ait pas eu l'occasion de censurer ces dispositifs contraires au principe de soumission de tous les revenus à l'impôt sur le revenu.

Faut-il permettre l'optimisation fiscale ?

En ce qui concerne l'ISF, la position du Conseil est difficile à comprendre. D'une part, il proclame avec pertinence que la détention d'un patrimoine procure en elle-même une capacité contributive ; que l'ISF peut donc frapper des biens qui ne procurent aucun revenu ; que cette capacité contributive peut donc être supérieure aux revenus des biens imposables. Ceci l'amène à déclarer conforme à la Constitution la nouvelle version de l'ISF, même si elle aboutit dans certains cas à des taux de taxation marginaux très élevés de certains revenus, en particulier les revenus d'intérêt, puisque la taxation ne prend pas en compte la dépréciation liée à l'inflation. D'autre part, le Conseil avait proclamé en août 2012 que la remise à niveau de l'ISF devait obligatoirement s'accompagner de la remise en place d'un mécanisme de plafonnement. Le Conseil a heureusement accepté, en décembre 2012, que le plafonnement du total des impôts payés (ISF + IR + CRDS-CSG + prélèvement sociaux) soit établi à 75 % du revenu, soit nettement au-dessus des 50 % de l'ancien bouclier fiscal.

Mais le diable se cache dans les détails. Le revenu doit être mesuré de façon adéquate. Prenons un exemple extrême. Considérons Monsieur A qui dispose d'un patrimoine de 3 millions d'euros, placé en actions, qui lui rapportent des dividendes au taux de 8 %, soit 240 000 euros par an. Monsieur A va payer 37 200 euros de prélèvements sociaux, 40 366 euros d'IR et 15 690 euros d'ISF, soit un total de 93 256 euros, un taux de prélèvement global de 38,8 % : il n'est pas concerné par le plafonnement. Monsieur B dispose d'un patrimoine du même montant de 3 millions. Il l'a investi pour 1 million dans sa résidence principale. Les deux autres millions sont investis dans un fonds qui accumule ses 160 000 euros de dividendes et lui prête 120 000 euros pour vivre. Monsieur B n'a ainsi pas de revenus déclarés. Il ne paye que l'ISF, soit 12 690 euros, compte tenu de l'abattement de 30 % sur la résidence principale. Il serait absurde que l'Etat rembourse ses 12 690 euros à Monsieur B, sous prétexte que son taux d'imposition apparent est infini, alors que Monsieur B paye

déjà 80 566 euros d’impôts de moins que Monsieur A, qui a la même capacité contributive.

Les bénéficiaires du plafonnement risquent donc d’être les personnes qui réussissent à ne pas déclarer de revenus en capitalisant les revenus de leur capital financier et en étant propriétaire de leur logement. C’est pourquoi, la Loi de finances 2013 avait prévu que les revenus capitalisés, dans des bons ou contrats de capitalisation, dans des trusts, dans des sociétés contrôlées par le contribuable, même s’ils ne sont pas effectivement réalisés, seraient pris en compte pour le plafonnement de l’imposition totale. On peut même regretter qu’elle ne soit pas allée au bout de sa logique en y faisant figurer les loyers implicites (la valeur du loyer du logement habité par son propriétaire). Malheureusement, le Conseil constitutionnel a censuré la prise en compte des revenus capitalisés en prétendant que ces revenus ne sont pas disponibles, qu’ils ne doivent donc pas être pris en compte pour déterminer les facultés contributives. Mais la non-disponibilité de ces revenus provient d’un choix du contribuable, choix dont le but est précisément d’échapper à l’impôt. Fallait-il maintenir cet instrument d’optimisation fiscale, tant prôné par les officines de défiscalisation ?

Dorénavant les plus-values de cessions de valeurs mobilières sont imposables aux prélèvements sociaux et à l’IR (avec un abattement de 40 % après 6 ans de détention). Il est cependant possible d’échapper à la taxation en transmettant les titres à plus-values latentes à ses enfants soit par donation, soit par succession, puisque ces deux opérations purgent la plus-value. Les enfants bénéficiaires peuvent revendre les titres, plus ou moins rapidement, et ne paient que la plus-value entre la donation et la vente ; la plus-value entre l’achat et la donation échappe à toute taxation. Cette optimisation fiscale est très pratiquée par les familles au patrimoine élevé. Pour la combattre, l’article 19 de la troisième Loi de finances rectificative pour 2012 prévoyait qu’en cas de revente avant

18 mois, le bénéficiaire de la donation de titres mobiliers serait imposé sur la plus-value totale depuis l'acquisition par le donateur (moins les droits de mutation qu'il aurait acquittés). Cette disposition a été censurée par le Conseil constitutionnel qui a jugé que le critère retenu (une revente avant 18 mois) n'était pas pertinent pour caractériser une opération d'optimisation fiscale et que le bénéficiaire ne pouvait payer un impôt sur les plus-values obtenues par le donateur. Certes, le dispositif adopté n'était pas satisfaisant : il maintenait la purge des plus-values par succession ; il ne frappait pas ceux qui pouvaient conserver plus de 18 mois les titres reçus. Mais la censure du Conseil constitutionnel laisse subsister la possibilité d'échapper à l'impôt. La situation ainsi maintenue n'est pas conforme à l'article 13, puisque les familles riches peuvent échapper à la taxation des plus-values. Il serait donc souhaitable que la loi aille jusqu'au bout de sa logique et impose les plus-values latentes au moment de la donation ou de la succession.

Dans ces deux cas, on ne peut que regretter que le Conseil constitutionnel désarme ainsi l'administration fiscale et l'empêche de lutter efficacement contre l'optimisation fiscale.

Conclusion

Le contrôle qu'exerce le Conseil constitutionnel sur la fiscalité repose sur une base fragile et archaïque, ce qui introduit une certaine incertitude dans la conduite des réformes fiscales.

Le système fiscal français apparaît aujourd'hui d'une complexité excessive, que les réformes successives ne font qu'augmenter. En même temps, il est fortement redistributif : en particulier, les plus hauts salaires supportent des cotisations sociales sans plafond ; les revenus du capital sont assujettis aux prélèvements sociaux, l'impôt sur le revenu et l'ISF. De nombreuses complications sont

inévitables : il faut tenir compte des charges effectivement supportées (pensions alimentaires), encourager certaines pratiques (dons aux œuvres), en taxer d'autres (plus-values immobilières et mobilières). La grande réforme fiscale qui rendrait le système plus simple et plus redistributif est un mythe.

Reste que le système français a besoin d'être repensé. Il faudrait réaffirmer son caractère familial, redéfinir la notion de revenu, bien distinguer les impôts et les cotisations ouvrant des droits à prestations, supprimer certaines dépenses fiscales, remplacer les autres par des subventions explicites. Cette transformation ne peut se faire par l'accumulation de réformes ponctuelles.

Individualisation ou conjugalisation de l'impôt : que faire après la décision du Conseil constitutionnel ?

par Guillaume Allègre

Le Conseil constitutionnel a censuré la contribution exceptionnelle sur les très hauts revenus d'activité au motif qu'elle est prélevée auprès des personnes physiques et non du foyer fiscal ; ainsi elle méconnaîtrait les principes

d’imposition selon la faculté contributive et d’égalité devant les charges publiques. En rappelant que tous les prélèvements progressifs sur le revenu doivent tenir compte de la situation familiale du foyer fiscal, la logique juridique du Conseil s’oppose à la logique économique et peut conduire à une complexité inutile du système social et fiscal. La jurisprudence du Conseil va à l’encontre d’une règle de politique économique qui veut qu’autant d’instruments soient utilisés que d’objectifs poursuivis. Or, l’objectif de réduction des inégalités de salaires est un objectif légitime de politique économique à côté de l’objectif de réduction des inégalités de revenus entre foyers. Il paraît donc légitime que des éléments de progressivité s’appuyant d’une part sur le revenu d’activité individuel et d’autre part sur le revenu familial coexistent. Ceci d’autant plus que les recherches empiriques montrent que la faculté contributive des citoyens dépend à la fois du revenu de leur foyer et de leur revenu propre.

Dans une décision datée du 29 décembre 2012, le Conseil constitutionnel, saisi par les députés de l’opposition sur plusieurs articles de la Loi de finances 2013, a déclaré la « Contribution exceptionnelle de solidarité sur les très hauts revenus d’activité professionnelle » contraire à la Constitution, considérant qu’en ne tenant pas compte « de l’existence du foyer fiscal, le législateur a méconnu l’exigence de prise en compte des facultés contributives ; qu’ainsi, il a méconnu le principe d’égalité devant les charges publiques ». Cette décision s’appuie sur les mêmes arguments que la censure de l’abattement de Cotisation sociale généralisée (CSG) sur les bas revenus contenue dans la Loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, au motif que « la disposition contestée ne tient compte ni des revenus du contribuable autres que ceux tirés d’une activité, ni des revenus des autres membres du foyer, ni des personnes à charge au sein de celui-ci ; que le choix ainsi effectué par le législateur de ne pas prendre en considération l’ensemble des

facultés contributives crée, entre les contribuables concernés, une disparité manifeste contraire à l'article 13 de la Déclaration de 1789 ». Au regard de ces décisions, il semble que, selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, toute imposition progressive sur les revenus doit tenir compte des charges familiales et des revenus des autres membres du foyer[i].

Or, d'un point de vue économique, la coexistence de plusieurs mécanismes de redistribution s'opérant sur des bases individuelles et familiales peut se justifier. Si les premiers modèles théoriques supposaient que le ménage agissait comme un individu et que le partage des ressources à l'intérieur du ménage était intégral (modèle unitaire du ménage), les approches plus récentes essayent d'ouvrir « la boîte noire » que constitue le ménage (Pollak, [1985]). Cette méthode reconnaît que les ressources peuvent être réparties de manière très inégalitaire entre les individus qui composent le ménage. Les développements ultérieurs (Chiappori, [1988]) modélisent la répartition des ressources par un processus de négociation, la règle du partage dépendant du pouvoir de négociation de chaque membre du ménage, fonction, entre autre, de son revenu salarial propre. Les travaux empiriques montrent que cette approche explique mieux les comportements des ménages et des individus qui les composent, en termes de demande de biens et d'offre de travail, que le modèle unitaire. Si l'on définit la faculté contributive d'un individu[ii] par la part de revenu qu'il contrôle, en propre pour les dépenses individuelles ou en commun pour les dépenses collectives (logement, équipement), on voit que, selon cette approche, elle dépend à la fois du revenu familial et du salaire propre. De ce point de vue, tenir compte à la fois du revenu familial et du salaire paraît nécessaire pour se rapprocher du principe d'imposition selon la faculté contributive.

Par construction, si la progressivité du système fiscal tient compte à la fois des revenus du foyer fiscal et de la

répartition de ceux-ci entre les ménages, deux foyers fiscaux bénéficiant du même niveau de revenus issus de l'activité professionnelle pourraient se voir imposer différemment. Or, cette situation, qui découle logiquement des développements de la recherche économique, est exactement ce que le Conseil constitutionnel reproche dans sa décision : « par l'effet de cette contribution exceptionnelle assise sur les revenus d'activité professionnelle des personnes physiques excédant un million d'euros, deux foyers fiscaux bénéficiant du même niveau de revenu issu de l'activité professionnelle pourraient se voir assujettis à cette contribution ou au contraire en être exonérés, selon la répartition des revenus entre les contribuables composant ce foyer ». Cette phrase semble impliquer que la répartition des revenus au sein des foyers ne devrait pas avoir d'influence sur leur niveau d'imposition. Ainsi un foyer où les deux conjoints gagnent 600 000 euros aurait la même capacité contributive qu'un foyer où un des conjoints gagne 1 200 000 euros et l'autre ne travaille pas. Mais est-ce bien le cas ? Les deux situations sont-elles réellement équivalentes ? Outre le fait que le revenu n'est pas nécessairement partagé intégralement dans le second foyer, l'inactivité d'un des conjoints, si elle est volontaire, ne constitue-t-elle pas un luxe pour le foyer ? Si l'on compare maintenant un foyer où les deux conjoints gagnent 14 000 euros annuels et un foyer où un conjoint gagne 28 000 euros et l'autre ne travaille pas, ces deux situations sont-elles également équivalentes ? Le fait qu'un conjoint ne soit pas contraint à un travail marchand n'augmente-t-il pas la capacité contributive du second foyer lorsqu'il peut utiliser ce temps pour du travail domestique (garde et soin des enfants, aide aux parents âgés, entretien ménager), substituable à des services marchands ? De plus, si l'on prend maintenant une perspective dynamique, ce choix de spécialisation traditionnelle où l'un des conjoints se spécialise dans le travail marchand et l'autre dans le travail domestique augmente la dépendance du conjoint au foyer et réduit ses opportunités futures, ce qui peut être coûteux,

pour lui (le plus souvent elle) et pour la société, en cas de séparation. N'est-il pas alors légitime de distordre le choix des agents et de privilégier, y compris fiscalement, les situations où les deux conjoints travaillent ?

Selon la logique du Conseil constitutionnel, tous les prélèvements progressifs sur le revenu devraient tenir compte (d'une manière ou d'une autre) de la situation familiale. S'il n'est pas impossible de contourner cet impératif, il conduit à la construction de véritables usines à gaz. Ainsi en a-t-il été de la Prime pour l'emploi (PPE), créée en 2001 pour répondre à la censure par le Conseil constitutionnel de l'abattement de CSG pour les bas revenus (voir Allègre, [2012]). La PPE a les mêmes propriétés que l'abattement de CSG, mais son calcul dépend, en très faible partie, de la situation familiale (plafond de ressources élevé au niveau du foyer, et majoration résiduelle par enfant). Mais contrairement à un abattement de CSG, l'effet de la PPE n'apparaît pas sur la fiche de paie : la prime est calculée à partir des déclarations d'impôt sur le revenu et réduit l'impôt dû par les foyers ; les foyers ne payant pas d'impôt reçoivent un chèque du Trésor. Le problème est que la Prime pour l'emploi est perçue avec un décalage d'un an. La censure du Conseil constitutionnel a donc conduit à complexifier inutilement l'administration de l'aide aux bas salaires et à la rendre moins transparente. En fait, la jurisprudence du Conseil constitutionnel va à l'encontre d'une règle de politique économique qui veut qu'autant d'instruments soient utilisés que d'objectifs poursuivis. Si l'on considère que la réduction des inégalités de salaire et celle des inégalités de revenus sont deux objectifs légitimes, alors il paraît légitime que des éléments de progressivité s'appuyant d'une part sur le revenu d'activité individuel et d'autre part sur le revenu familial coexistent.

Et maintenant que faire ?

Comme le soulignent les débats récurrents sur la prise en

compte par l'impôt de la dimension familiale (voir la controverse entre Sterdyniak [2012] et Landais, Piketty et Saez [2012]), le sujet est sensible car il touche à la représentation de la famille. Une solution intermédiaire entre individualisation et conjugalisation serait de laisser le choix à tous les couples mariés ou pacsés (voire concubins) entre imposition conjointe avec 1,5 part[iii] (et non plus 2) et l'imposition séparée avec 1 part chacun (les parts attribuées au titre des enfants étant alors partagées entre les conjoints). Cette solution, qui paraît compatible avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel, permettrait d'adapter la fiscalité aux divers arrangements entre conjoints. Elle tiendrait compte du fait qu'il existe bien des solidarités de fait entre conjoints ayant des revenus inégaux mais ne donnerait pas un avantage excessif à ces couples et en particulier aux couples monoactifs. Enfin, elle ne serait pas incompatible avec la proposition du candidat Hollande de fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG dans le cadre d'un prélèvement simplifié sur le revenu, mais nécessiterait une régularisation annuelle (les couples ayant un bénéfice à l'imposition conjointe pourraient alors recevoir un remboursement partiel de l'impôt prélevé à la source).

---

[i] La censure de la ristourne de CSG ne fait cependant pas référence au foyer *fiscal*, il ne suffirait donc probablement pas au législateur de modifier la définition du foyer fiscal pour éviter la censure du Conseil constitutionnel.

[ii] Dans l'esprit de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, à laquelle le Conseil constitutionnel se réfère, ce sont bien *in fine* les droits des individus qui comptent par rapport à ceux des groupes ou institutions intermédiaires (notamment la famille). L'article 13 fait ainsi référence à la faculté (contributive) des citoyens : « Pour

l’entretien de la force publique, et pour les dépenses d’administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés ». La référence au ménage ou au foyer ne peut donc être justifiée que par un partage de fait des ressources, qu’il est difficile de nier mais qui n’est pas nécessairement intégral.

[iii] Cohérent avec le nombre d’unités de consommation donné aux couples dans la mesure du niveau de vie.

Valoriser équitablement les économies d’énergie

par Evens Salies **[1]**

Au lendemain de la première réunion de la Commission mixte paritaire relative à la proposition de loi visant à « préparer la transition vers un système énergétique sobre », il apparaît important d’interroger les raisons ayant amené le Sénat, le 30 octobre 2012, à adopter une motion de rejet de cette proposition de loi. Ce rejet est basé sur des erreurs de jugement qui témoignent de la difficulté à définir une tarification résidentielle de l’énergie juste et efficace, étant donné l’objectif du gouvernement en matière de maîtrise de la demande d’énergie. Aussi, il nous paraît opportun de nous demander clairement si la tarification proportionnelle en vigueur doit être corrigée afin de valoriser les économies d’énergie.

L’opposition des parlementaires porte avant tout sur le point

suivant : le dispositif bonus-malus rompt le principe d'égalité de traitement des citoyens devant l'accès à l'énergie.[2] Cet argument n'est pas sans rappeler l'annulation par le Conseil constitutionnel en 2009 de la taxe carbone.[3] Il est toutefois surprenant dans la mesure où le principe d'égalité de traitement n'est pas totalement respecté avec la tarification en vigueur. En effet, chaque ménage paie deux taxes locales sur sa consommation finale d'électricité. Or, celles-ci diffèrent d'une commune et d'un département à l'autre pour des raisons difficiles à expliquer. Les sénateurs ont également critiqué la progressivité que le dispositif bonus-malus surimposerait à la tarification en vigueur, l'associant à une taxe déguisée. Cette critique paraît peu fondée dans la mesure où les tarifs sociaux introduisent déjà une progressivité.[4]

L'élément novateur de la proposition de loi est celui de la compatibilité entre la tarification proportionnelle en vigueur et la valorisation des économies d'énergie. Entre deux ménages de composition semblable et abonnés au même tarif, la facture de celui qui contrôle sa consommation est déjà réduite. Mais cette réduction est-elle suffisante pour compenser cet effort ? Autrement dit, doit-on considérer qu'un kilowatt/heure à économiser au prix d'un effort a la même valeur économique – au signe près – que ce même kilowatt/heure simplement consommé ? Tout dépend si l'économie à réaliser est envisagée comme un gain ou une perte. Pour les ménages qui se trouvent dans ce dernier cas, l'économie est appréhendée comme un coût. Alors elle n'est pas réalisée et c'est pourquoi le dispositif bonus-malus serait efficace. Les autres n'ont pas besoin d'incitation supplémentaire.

Le dispositif bonus-malus n'offre pas seulement une ristourne (le bonus) qui sera financée par les surconsommations.[5] Il vise aussi à informer chaque ménage sur son comportement, qu'il soit vertueux ou pas, ce qui est cohérent avec plusieurs observations récentes de la littérature : un ménage fonde peu

sa consommation d'énergie sur des prix marginaux quasi nuls – exprimés en centimes d'euro par kilowatt/heure – et qu'il connaît imparfaitement. Les variations du montant de sa facture et les annonces de variation de prix jouent un rôle plus grand. De ce fait, ce n'est pas tant les valeurs absolues des bonus et malus qui importent, mais plutôt le signal que leurs valeurs relatives inscrites sur la facture enverront aux ménages.

Certes, la surimposition du dispositif bonus-malus sur les tarifs en vigueur amplifiera dans un premier temps les écarts entre les dépenses des usagers. Mais le bonus qui s'appliquerait sur la facture des ménages dont le comportement profite à tous n'est pas moins légitime que les ristournes dont bénéficient ceux qui, depuis l'ouverture à la concurrence des marchés de détail de l'énergie, ont entrepris de changer de fournisseur.

Malheureusement, le rejet de la proposition de loi Brottes clôt tout débat didactique sur le lien entre économies d'énergie et tarification résidentielle de l'énergie. Le peu d'engouement pour ce sujet dans le débat public est facile à percevoir à la lecture du récent et volumineux rapport de la Commission d'enquête sur le coût réel de l'électricité. Ce n'est pas si étonnant, dans un secteur où l'on encourage plutôt l'innovation du côté offre. L'effacement diffus en est l'exemple le plus récent.[6] Mais, sans innovation également dans la structure des tarifs de l'énergie, la France pourra-t-elle atteindre son objectif de réduction de la consommation d'énergie ?

---

[1] L'auteur tient à remercier Marcel Boiteux, Marc-Kévin Codognet, Jérome Creel, Gilles Le Garrec, Marcelo Saguan et Karine Chakir. Les opinions défendues dans cette note n'engagent que la responsabilité de son auteur.

[2] Ce principe est assuré par la péréquation tarifaire : quel que soit le lieu de résidence, la grille tarifaire est la même.

[3] Au motif que cette taxe introduisait une rupture de l'égalité des contribuables devant les charges publiques.

[4] Crampes, C., Lozachmeur, J.-M., 10/09/2012, Les tarifs progressifs de l'électricité, une solution inefficace, *Le Monde*.

[5] Dans le cas où la somme des malus ne suffirait pas à couvrir les bonus, l'Etat devra financer le déficit. Et, même en l'absence de déficit, la répartition des consommateurs vertueux n'étant pas forcément la même d'un fournisseur à l'autre, une péréquation des soldes bonus-malus devra être appliquée afin que chacun finisse avec un solde nul.

[6] L'effacement diffus consiste à interrompre l'alimentation d'un radiateur ou d'un chauffe-eau pendant 10-15 minutes.

Le dilemme de la compétitivité

Par Jean-Luc Gaffard

La compétitivité d'une nation est un sujet complexe. Certains s'insurgent contre le vocable lui-même qui ne saurait s'appliquer à une nation et n'aurait de sens que pour une entreprise. Il est vrai que si une entreprise gagne des parts de marché, elle le fait forcément au détriment de l'entreprise concurrente. Il est non moins vrai que lorsqu'un pays exporte davantage vers un autre, les revenus supplémentaires ainsi

gagnés par le premier viendront, pour partie, alimenter une demande au bénéfice du second. Les bénéfices de l'un deviennent la condition des bénéfices de l'autre. Cet aller-retour justifie un commerce international dont la finalité est une meilleure utilisation des ressources de par le monde, dont les bénéfices sont partagés entre tous, voire équitablement partagés. Cette histoire a du sens. Elle signale effectivement que la compétitivité d'une nation n'est pas assimilable à celle d'une entreprise.

Pourtant, les déséquilibres globaux existent, qui se traduisent par des excédents ou des déficits commerciaux durables résultant d'écarts de compétitivité entre les entreprises des pays concernés. Ils exigent des réponses de politique économique appropriés dont l'enjeu est de rendre possible ce que d'aucuns ont appelé le voyage de retour, c'est-à-dire la mise en route de ce mécanisme qui veut que les revenus gagnés par l'un deviennent une demande pour l'autre.

C'est devant cette difficulté que la France se trouve aujourd'hui. Accumulant les déficits commerciaux depuis 2002, elle est bel et bien confrontée à un problème de compétitivité de ses entreprises sur des marchés mondiaux, sans plus avoir la possibilité de recourir à l'arme du taux de change. Clairement, le déficit commercial persistant est plus préoccupant que le déficit public et sa résorption devrait être une priorité. C'est bien pourquoi les appels se sont multipliés en faveur d'un choc de compétitivité, c'est-à-dire de mesures de politique économique susceptibles de rétablir la compétitivité des entreprises en diminuant leurs coûts de production.

Cela étant dit, un choc de compétitivité n'est pas simple à mettre en œuvre. Bien sûr, dans une économie développée, la compétitivité des entreprises est avant tout une compétitivité hors coût qui repose sur la capacité des entreprises à occuper des niches technologiques ou de marché. Mais retrouver cette forme de compétitivité exige des investissements et du temps. Aussi la compétitivité hors coût n'est elle pas indépendante de la compétitivité prix immédiate. Rétablir rapidement les

taux de marge devient ainsi une condition nécessaire, sans doute non suffisante, d'un retour à la compétitivité hors coût. Une telle exigence est d'autant plus forte que l'obtention de marchés captifs par différenciation requiert des coûts de R&D et d'exploration de la clientèle souvent très importants.
La difficulté que doit affronter l'économie française vient de ce que le rétablissement nécessaire des taux de marge risque de se faire au détriment du pouvoir d'achat des ménages et donc de la demande intérieure. Les gains de compétitivité pourraient rester lettre morte si la demande finale devait s'effondrer. D'ailleurs, rien ne permet d'affirmer que le seul rétablissement des taux de marge se traduira par un regain d'investissement quand, précisément, les entreprises doivent faire face à un ralentissement sinon une chute de la demande.

Il semble bien, cependant, qu'il faille tenir les deux bouts de la chaîne : la compétitivité prix à court terme et la compétitivité hors prix à moyen terme. Rétablir rapidement les taux de marge requiert le transfert du financement de la protection sociale sur l'impôt payé par les ménages. Permettre aux entreprises de retrouver une compétitivité hors prix suppose d'améliorer encore le niveau des infrastructures et d'aider à la constitution d'écosystèmes de production alliant relations de proximité et internationalisation des processus de production. Dans l'un et l'autre cas, la question posée est celle de la stratégie fiscale et budgétaire à mettre en œuvre.
La difficulté vient de la hiérarchisation des objectifs. Si priorité est donnée à un rétablissement immédiat des comptes publics, ajouter aux ponctions fiscales déjà effectuées sur les ménages un alourdissement supplémentaire lié au transfert de charges fait effectivement courir le risque d'un effondrement de la demande. Dès lors, soit il faut admettre qu'un tel transfert n'est réellement possible qu'en situation de croissance relativement forte et le repousser à plus tard, soit il faut donner la priorité au redressement du déficit commercial sur celui des comptes publics et ne pas se lier les

mains avec un objectif budgétaire trop abrupt.
Le gouvernement a décidé de maintenir le cap de la réduction du déficit public et a, de fait, reporté le choc de compétitivité en proposant, à terme d'un an ou plus, des crédits d'impôt aux entreprises notamment compensés par des hausses des taux de TVA. Le raisonnement sous-jacent est clair. La recherche de l'équilibre budgétaire est censée garantir le retour à la croissance, mais l'on se garde de peser un peu plus sur la demande en ajoutant à la ponction fiscale déjà effectuée pour tenir l'objectif des 3% de déficit public dès 2013. L'idée prévaut que, la sagesse budgétaire aidant, la reprise de l'activité sera au rendez-vous dans un délai de deux ans suivant un déroulement supposé classique du cycle conjoncturel qui aurait, en outre, l'avantage de coïncider avec le cycle électoral.
Le chemin choisi est étroit et, pour tout dire dangereux. La pression sur la demande intérieure du fait de l'austérité budgétaire reste forte. La restauration des taux de marge est retardée. N'aurait-il pas mieux fallu étaler davantage dans le temps le rétablissement des comptes publics et permettre des gains immédiats de compétitivité en choisissant les outils fiscaux adaptés ?
Bien sûr, le résultat que l'on peut attendre de l'une ou l'autre de ces stratégies est étroitement dépendant des choix effectués à l'échelle européenne. Que l'on persévère dans la voie d'une austérité généralisée et rien de bon ne pourra arriver pour personne.

Pigeons : comment imposer le

revenu des entrepreneurs ? (2/2)

Par Guillaume Allègre et Xavier Timbeau

Après avoir proposé dans le projet de loi de finances 2013 d'imposer les gains de cession de valeurs mobilières au barème progressif de l'IR, et non plus à un taux proportionnel de 19%, le gouvernement a promis de corriger sa copie, sous la pression d'un groupe d'entrepreneurs qui s'est mobilisé sur le web sous le hashtag #geonpi (pigeons). Un amendement proposé par le gouvernement prévoit une dérogation à l'imposition au barème sous condition de durée de détention (2 ans), de pourcentage de détention des titres (10% des droits de vote) et d'activité salariée ou dirigeante. Les entrepreneurs resteraient ainsi soumis à l'imposition au taux proportionnel de 19%. Dans un premier billet, nous avons décrit comment les plus-values devaient être imposées de manière à respecter l'équité avec les revenus du travail. En quoi la situation des entrepreneurs et des personnes possédant une part significative du capital d'une entreprise justifie-t-elle une prise en compte particulière des gains de cession de valeurs mobilières ?

A première vue, l'imposition conjointe des revenus du capital et du travail est particulièrement pertinente pour les entrepreneurs qui peuvent choisir de se rémunérer soit sous forme de salaires, soit, de façon différée sous forme de plus-values de cession. Dans ce contexte, la neutralité de l'impôt est équitable et efficace dans la mesure où elle ne distord pas le choix de l'entrepreneur.

Les défenseurs d'un traitement spécifique de l'entreprenariat avancent plusieurs arguments. (1) L'entreprenariat apporte une forte externalité positive en termes d'innovation, de croissance et l'emploi. (2) Les entrepreneurs sont méritants

(ils travaillent dur et prennent des risques). (3) Le risque pris par les entrepreneurs est non-diversifiable. Ils ne peuvent pas compenser leurs moins-values et plus-values, l'imposition des plus-values seules réduit le rendement *ex-ante* de l'entreprenariat, et donc le nombre d'entrepreneurs, la croissance et l'emploi.

Les contre-arguments à ces arguments sont :

(1) L'impôt sur le revenu est un mauvais instrument pour prendre en compte les externalités : à ce jeu-là, les chercheurs, les professeurs, les travailleurs sociaux, les médecins, et en général toutes les professions dans les activités produisant des externalités (santé, éducation, culture, etc.) pourraient prétendre à un avantage fiscal (les journalistes ont réussi à conserver le leur) ; il est donc à craindre, dans ce contexte, que l'avantage fiscal reflète plus le pouvoir d'influence que l'externalité économique.

(2) Du point de vue de l'équité, il n'y a pas de raison de traiter différemment le revenu risqué des entrepreneurs et les revenus du travail. Un jeune sans réseau qui s'engage dans des études longues prend également un risque : comme l'entrepreneur, il renonce à un salaire immédiat pour un revenu futur incertain (il peut échouer dans ces études, choisir une filière peu porteuse…). Le revenu de l'entrepreneur tient déjà compte du risque et de l'effort : c'est parce que l'entreprenariat est une activité risquée et demandant des efforts qu'elle est potentiellement rémunératrice. Les pouvoirs publics ne peuvent pas – et ne devraient pas – distinguer la part de revenu (du travail ou du capital) qui provient du risque, de l'effort, du talent, de celle qui provient du hasard, du réseau social, et des circonstances. Enfin, tenir compte du risque, en récompensant ceux qui ont la chance de sortir gagnants (ceux qui ont des plus-values) relève d'une vision particulière de l'équité : en présence de hasard, l'équité préconise de compenser les perdants, plutôt que d'abonder la récompense des gagnants.

(3) En termes d'efficacité, en présence d'un aléa, compenser les perdants agit comme une assurance, ce qui incite à la prise de risque. Domar et Musgrave (1944) soulignaient déjà que l'imposition proportionnelle des revenus de l'entreprise encourageait à la prise du risque entrepreneurial. Ce résultat repose sur l'hypothèse d'un impôt négatif lorsqu'il y a des pertes, de sorte que l'Etat se comporte comme un partenaire solidaire. Si cette hypothèse est justifiée pour les grands groupes qui peuvent consolider les gains et les pertes de leurs filiales et/ou reporter en avant certaines pertes, elle est moins légitime pour les entrepreneurs qui ne peuvent pas diversifier les risques qu'ils prennent. La société à responsabilité limitée, la limitation des biens que l'entrepreneur peut gager, la possibilité de pouvoir refuser un héritage et donc que les dettes éventuelles (y compris fiscales et sociales) des entrepreneurs confrontés à l'échec peuvent alors être effacées (alors que les éventuels actifs, en cas de succès, peuvent être transmis) sont autant de dispositifs favorisant la prise de risque individuelle. Un régime plus favorable d'imputation et de report en avant des déficits et moins-values de cession pour les entrepreneurs et individus détenteurs d'une part significative d'une entreprise pourrait renforcer ces possibilités et accroître les incitations à entreprendre.

Les entrepreneurs doivent pouvoir bénéficier d'un environnement juridique et administratif simple et accessible. Les pouvoirs publics peuvent renforcer l'écosystème entrepreneurial en rapprochant entrepreneurs, financiers (notamment la Banque publique d'investissement), incubateurs et laboratoires de recherches.

Ex-post, du point de vue de l'équité comme de l'efficacité, ce sont les entrepreneurs qui échouent, et non ceux qui réussissent, qu'il faut aider *via* des lois sur la faillite personnelle, l'indemnisation chômage, et des régimes favorables de déductibilité et report en avant des déficits.

Les subventions implicites à ceux qui réussissent, *via* l'impôt sur le revenu, alors que les récompenses sont déjà potentiellement extrêmement importantes, relèvent au contraire d'une forme de darwinisme social.

Une compétitivité durable grâce à la fiscalité écologique

par Jacques Le Cacheux

« Choc » ou « Pacte » ? Le débat sur la perte de compétitivité française s'est récemment focalisé sur le rythme de mise en œuvre d'un basculement de cotisations sociales patronales vers un autre financement, laissant entendre que le principe en était acquis. Face à la situation dégradée de l'emploi et du solde commercial de la France, alors que les éléments étayant la thèse d'une perte de compétitivité des entreprises françaises par rapport à celles de la plupart de nos partenaires s'accumulent[1], et que le taux de marge des entreprises affiche une faiblesse alarmante pour l'avenir, la nécessité d'une baisse du coût du travail semble s'imposer. Mais le rythme et les modalités font débat. Faut-il augmenter la CSG, la TVA, ou un autre prélèvement, au risque d'amputer le pouvoir d'achat des ménages dans un contexte conjoncturel déjà plus que morose ?

La conjoncture doit être gérée au niveau de la zone euro

L'opportunité du basculement d'une partie des cotisations

patronales – le chiffre de 30 milliards est souvent évoqué – sur un autre prélèvement est souvent contestée au nom des risques qu'une telle stratégie ferait peser sur une croissance déjà atone : affaiblir la consommation réduirait encore davantage les débouchés des entreprises, pesant ainsi sur l'activité donc sur l'emploi et sur les marges.

Mais la France n'est dans cette situation déprimée que parce que l'Union européenne s'est engagée dans un ajustement budgétaire à marche forcée dont tout le monde – ou presque … – reconnaît aujourd'hui qu'il est contreproductif et voué à l'échec : comme l'illustre de manière navrante la situation espagnole, la quête d'une réduction du déficit budgétaire lorsque l'économie est en récession est vaine, et les efforts « vertueux » – coupes claires répétées dans les dépenses publiques et augmentations d'impôts – ne font qu'affaiblir un peu plus l'économie et aggraver le chômage, car les multiplicateurs budgétaires sont alors très élevés, comme l'avait montré Keynes, voilà plus de 70 ans !

Le soutien budgétaire à l'activité est la seule voie de sortie. Mais l'expérience des premières années du premier gouvernement socialiste reste dans toutes les mémoires : l'échec fut à la hauteur des illusions et le « tournant de la rigueur » rendit le gouvernement impopulaire. Ce qui ne pouvait fonctionner dans le contexte des premières années 1980, avec une économie moins ouverte, une politique monétaire autonome et une parité externe de la monnaie alors ajustable, le pourrait encore moins dans le contexte d'intégration plus poussée et de monnaie unique. Tenter de maintenir le pouvoir d'achat des ménages français, alors que le reste de la zone euro est en récession et que les entreprises françaises ont perdu de la compétitivité ne pourrait que creuser davantage le déficit extérieur, sans soutenir la croissance ni l'emploi.

Il faut donc poursuivre le combat européen pour obtenir que l'on ralentisse partout le rythme de réduction des déficits publics ; mettre en œuvre, dans la zone euro, une politique

monétaire plus accommodante, qui aurait le double avantage de réduire les coûts des dettes, publiques et privées, les rendant ainsi plus soutenables, et d'exercer une pression à la baisse sur le taux de change de l'euro, favorisant la compétitivité externe à un moment où les banques centrales américaine et japonaise cherchent à faire baisser la valeur de leur monnaie, ce qui, mécaniquement, poussera l'euro vers le haut ; et s'engager conjointement dans une politique européenne coordonnée de soutien à la croissance, combinant financement de la recherche, investissements dans les réseaux transeuropéens de transport et d'électricité, et investissement dans l'éducation et la formation.

L'offre productive nationale doit être soutenue et stimulée

Le défaut de compétitivité de l'industrie française n'est pas réductible à un problème de coût de travail. Et l'on sait bien qu'une surenchère de modération salariale et de moins-disant social, dont on voit déjà aujourd'hui les ravages en Europe, ne peut qu'entraîner la zone euro dans une spirale déflationniste, comparable à celle que ces mêmes pays avaient vainement enclenchée dans les années 1930 pour tenter de sortir, chacun pour soi, de la Grande dépression.

La baisse des dépenses sociales ne peut donc pas être une réponse, alors que les besoins augmentent de toute part en raison de la montée du chômage et de la précarité de la situation d'un nombre croissant de ménages, salariés et retraités. Baisser les salaires, comme le font certains pays (Grèce et Irlande, notamment), soit directement, soit par le biais d'une augmentation du temps de travail sans accroître la rémunération, n'est pas non plus une solution, car cette déflation salariale déprimerait un peu plus la demande et nourrirait un nouveau cycle de moins-disant salarial en Europe.

Améliorer la compétitivité-coût en allégeant les charges sur les salaires peut faire partie de la solution. Mais cette

option n’enverra pas forcément aux entreprises les bons signaux et n’entraînera pas nécessairement une baisse de leurs prix de vente ou une augmentation des embauches : des gains d’aubaine sont inévitables, et la plus grande aisance financière est susceptible de profiter aux actionnaires autant qu’aux clients ou aux salariés. Les allègements de cotisations sociales peuvent être ciblés, sur certains niveaux de rémunération, mais ils ne peuvent pas être sectoriels, ni conditionnels, au risque de violer les règles européennes de la concurrence.

Il convient également d’inciter et d’aider les entreprises françaises à moderniser leurs capacités d’offre. La nouvelle Banque publique d’investissement peut y contribuer, en finançant des projets prometteurs. Mais on peut également jouer sur la fiscalité des bénéfices des sociétés, notamment en recourant aux incitations à l’investissement et à la recherche que permettent les crédits d’impôt et règles d’amortissement : c’est un moyen de jouer plus directement sur les incitations des entreprises et de conditionner les soutiens publics à des comportements susceptibles d’améliorer leur compétitivité.

La fiscalité écologique, levier de compétitivité soutenable

Sur quels prélèvements basculer le coût de ces allègements au profit des entreprises ? Les discussions sur les mérites et inconvénients respectifs de la TVA et de la CSG abondent. Contentons-nous de rappeler ici que la TVA a été créée pour anticiper la baisse des protections tarifaires, à laquelle elle se substitue très efficacement sans discriminer sur le marché national entre produits nationaux et importations, mais en exonérant les exportations : une hausse de TVA ne diffère donc guère d’une dévaluation, avec des avantages et des inconvénients très similaires, notamment en ce qui concerne le caractère non coopératif au sein de la zone euro. Mais rappelons aussi (voir notre post de juillet 2012) que la consommation est aujourd’hui relativement moins taxée en

France qu'il y a quelques années, et moins que chez nombre de nos partenaires européens.

Recourir à une véritable fiscalité écologique aurait, au regard des autres options de financement des allègements, le grand avantage de favoriser les secteurs les moins polluants et les moins dépendants des énergies fossiles – amoindrissant du même coup nos problèmes de soldes extérieurs, pour partie imputables à nos importations d'énergie – et de mettre en place les bonnes incitations de prix et de coûts, tant pour les entreprises que pour les consommateurs. En particulier, engager sérieusement la transition énergétique suppose que l'on institue une fiscalité carbone ambitieuse, mieux conçue que celle qui, en 2009, a fait l'objet d'une censure du Conseil constitutionnel. Sa création, et son entrée en vigueur progressive, doivent être accompagnées d'une réforme des prélèvements directs sur les revenus des ménages et des principales allocations sous conditions de ressources, pour éviter les « usines à gaz » de compensation (*cf.* l'article dans l'ouvrage « Réforme fiscale », avril 2012).

Un « choc de compétitivité » donc, mais surtout un « pacte de compétitivité soutenable », qui incite les entreprises française à s'engager sur les bons sentiers, ceux des choix d'avenir.

---

[1] Voir notamment le post du 20 juillet 2012.

Faut-il faire payer par les

ménages un choc de compétitivité ?

par Henri Sterdyniak

La France souffre d'un problème industriel. Sa balance courante est passée d'un excédent de 2,6 % du PIB en 1997 à un déficit de 1 en 2007, puis de 2 % en 2012 alors que l'Allemagne passait d'un déficit de 0,4% de son PIB en 1997 à un excédent de 5,7. La question du redressement productif de la France est posée. Faut-il organiser un transfert important des ménages aux entreprises pour un choc de compétitivité ou pour redresser le taux de marge des entreprises ? Nombreux sont ceux qui préconisent un tel choc (dont le MEDEF, mais aussi la CFDT). Il s'agirait de réduire les cotisations sociales employeurs (d'au moins 30 milliards d'euros) et d'augmenter en contrepartie les prélèvements portant sur les ménages. Cette question est analysée de façon détaillée dans la dernière *Note de l'OFCE* (n°24 du 30 octobre 2012). **Quelle mesure ?**

Il ne saurait être question de réduire des cotisations sociales des salariés car celles-ci ne financent que des prestations retraite et chômage, donc des prestations contributives qui dépendent des cotisations versées et ne peuvent être financées par l'impôt. Seules, les cotisations employeurs destinées à la famille ou à l'assurance-maladie peuvent être diminuées. Encore faut-il trouver une ressource de remplacement, la TVA ou la CSG ?

En fait, il y a guère de différence entre une hausse de la CSG et une hausse de la TVA. Dans les deux cas les ménages doivent perdre du pouvoir d'achat. Dans le cas d'une hausse de la TVA, ce serait par la hausse des prix. Toutefois l'inflation se répercute automatiquement sur le SMIC et les prestations sociales et, après négociations salariales, sur les salaires,

de sorte que le gain de compétitivité/rentabilité des entreprises risque d'être temporaire, sauf si les indexations étaient suspendues. Au contraire, les victimes de la hausse de la CSG ne pourraient profiter de mécanismes automatiques d'indexation et devraient accepter la baisse de leur pouvoir d'achat. Utiliser la CSG permet une mesure plus durable.

Le grand enjeu sur le plan macroéconomique est celui de la réaction des entreprises qui devront arbitrer entre maintenir leurs prix pour reconstituer leurs marges ou baisser leurs prix pour gagner en compétitivité.

Plaçons-nous dans un pays où le PIB vaut 100, qui exporte et importe 25. La part des salaires (y compris les cotisations sociales) et la consommation vaut 80 ; la part des profits et de l'investissement est 20. A court terme, les salaires et les retraites sont fixes. La réforme consiste à baisser de 5 le montant des cotisations employeurs (soit 5% du PIB), en augmentant d'autant la CSG. Deux scénarios peuvent être retenus selon la politique de fixation de prix des entreprises.

Dans le premier cas, les entreprises maintiennent leurs prix et augmentent leurs marges. *Ex post*, il n'y a aucun gain de compétitivité mais bien une hausse de la rentabilité des entreprises. Les salaires subissent une perte de 6,25 % de leur pouvoir d'achat (soit 5/80). La relance de l'investissement compensera-t-elle la baisse de la consommation ? Prenons des hypothèses standards, soit une propension à consommer les salaires de 0,8 ; à investir les profits de 0,4 ; un multiplicateur de 1. Le PIB baisse à court terme de 2 % et l'emploi chute d'abord puis peut se rétablir à terme grâce à la substitution travail/capital. La mesure est coûteuse en pouvoir d'achat et le gain en emploi n'est pas assuré.

Dans le deuxième cas, les entreprises répercutent totalement la baisse des cotisations dans leur prix à la production, qui

baissent de 5 % ; les prix à la consommation diminuent de 4 % (car les prix des produits importés restent stables). Le pouvoir d'achat des salaires ne baisse que de 1%. Les gains de compétitivité sont de 5%. Les gains en commerce extérieur compenseront-ils la baisse de la consommation ? Avec des élasticité-prix à l'exportation de 1 et à l'importation de 0,5, le PIB augmente de 1,25% . La mesure est moins douloureuse.

Faut-il le faire ?

Le gouvernement devra demander aux ménages d'accepter une baisse de leurs revenus, alors même que ceux-ci ont déjà perdu 0,5 % de pouvoir d'achat en 2012, que la consommation stagne en 2011 et 2012, que la France est en situation de récession, que la demande est déjà trop faible.

La France doit-elle s'engager dans la stratégie allemande : gagner de la compétitivité au détriment du pouvoir d'achat des ménages sachant que cette stratégie est perdante au niveau de la zone euro ? Certes, ceci remplacerait la dévaluation aujourd'hui impossible dans la zone euro, mais nuirait à nos partenaires européens (qui pourraient réagir de même à notre détriment) et ne garantirait pas de gains de compétitivité vis-à-vis des pays hors zone euro, ces derniers dépendant surtout de l'évolution du taux de change de l'euro. Une telle mesure ne remplace pas une réforme de l'organisation de la politique économique de la zone euro. Enfin, il faut du temps pour que les gains de compétitivité se traduisent en reprise de la croissance. Ainsi, de 2000 à 2005, la croissance française a été de 7,8% (1,55% par an), la croissance allemande de 2,7% (0,55% par an). La France peut-elle se permettre de perdre encore 5 points de PIB ?

La France est dans une situation intermédiaire entre les pays du Nord qui ont réalisé de forts gains de compétitivité au détriment du pouvoir d'achat et les pays du Sud qui ont connu des hausses de salaires excessives. En base 100 en 2000, le

niveau du salaire réel en 2011 est à 97,9 en Allemagne, à 111,2 en France (soit une hausse de 1% par an, correspondant aux gains tendanciels de compétitivité du travail). Qui est dans l'erreur ? Faut-il que l'on demande à tour de rôle aux salariés des pays de la zone euro de gagner en compétitivité sur les salariés des pays partenaires en acceptant des baisses de salaires ?

Le taux de marge des entreprises françaises était de 29,6 % en 1973. Il a chuté à 23,1 % en 1982, puis s'est redressé à 30,2 % en 1987. Il était de 30,8 % en 2006, soit un niveau satisfaisant. La baisse survenue depuis (28,6 % en 2011) s'explique par la chute de l'activité et la rétention de main-d'œuvre. Elle n'a pas été causée par la hausse de la fiscalité ou des augmentations excessives des salaires. Globalement, la part des profits est revenue à un niveau historiquement satisfaisant. Mais en 1973, la FBCF était de l'ordre des profits, alors qu'elle est plus basse de 3 points de valeur ajoutée actuellement et que la part des dividendes nets versés a nettement augmenté. Quels engagements prendraient les entreprises en termes d'investissement et d'emploi en France en échange d'une mesure qui augmenterait fortement leurs profits ? Comment éviter qu'elles n'augmentent leurs dividendes ou leurs investissements à l'étranger ?

Recourir ainsi à la dévaluation interne suppose que la France souffre essentiellement d'un déficit de compétitivité-prix. Or, la désindustrialisation a, sans doute, d'autres causes plus profondes. Les entreprises préfèrent se développer dans les pays émergents ; les jeunes refusent les carrières industrielles mal rémunérées, dont l'avenir n'est pas assuré ; la France ne réussit ni à protéger ses industries traditionnelles, ni à se développer dans les secteurs innovants ; le secteur financier a préféré les joies de la spéculation au financement de la production et de l'innovation, etc. Ceci ne serait pas résolu par une dévaluation interne.

La France a besoin d’un sursaut industriel, Il faut mettre en œuvre une autre stratégie : c’est la croissance qui doit reconstituer les marges des entreprises ; c’est la politique industrielle (*via* la Banque publique d’investissement, le Crédit impôt-recherche, les pôles de compétitivité, le soutien aux entreprises innovantes comme à certains secteurs menacés et la planification industrielle) qui doit assurer le redressement productif. Celui-ci doit être financé par la BPI dont les capacités d’action doivent être suffisantes et les critères d’intervention précisés.