

Pigeons : comment imposer les plus-values mobilières (1/2)

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 les réseaux sociaux sous le hashtag #geonpi (« pigeons »). Un [amendement au projet de loi](#) a été voté en ce sens. Nous discutons ici de l'imposition équitable des plus-values mobilières. Dans un second billet, nous discuterons de la spécificité de l'entrepreneuriat.

Le projet de loi de finances traduit l'engagement de François Hollande de réaliser une grande réforme fiscale afin de rendre la contribution de chacun plus équitable : « les revenus du capital seront imposés comme ceux du travail » (engagement 14 des 60 engagements pour la France). Lorsque le capital résulte de l'épargne de revenus du travail et qu'il a été rémunéré à un taux « normal », sa taxation présente un défaut de double imposition et peut paraître discutable. Il faut cependant noter que dans une économie financiarisée, les revenus du capital ne sont pas que la conséquence d'une épargne mais également le résultat direct d'une activité (voir le [numéro 122 de la revue de l'OFCE dédié à la réforme fiscale](#) et en particulier Allègre, Plane, Timbeau : « Réformer la fiscalité du patrimoine ? »). En ce sens, les revenus du capital procèdent de la faculté contributive des ménages, au même titre que les revenus du travail. L'imposition progressive sur le revenu doit donc s'appuyer sur l'intégralité des revenus, qu'ils proviennent du capital ou du travail, afin de respecter le principe d'équité horizontale « à revenu égal, impôt égal ».

Concernant les gains de cession, seule la variation de la valeur réelle du capital peut être considérée comme un revenu : si la valeur d'un bien a augmenté au même rythme que l'inflation, la plus-value nominale même positive ne couvre pas le coût implicite de détention. Le projet de loi prévoyait que les plus-values des cessions bénéficient d'un abattement en fonction de la durée de détention, copié sur celui s'appliquant aux plus-values immobilières. L'amendement réduit les durées de détention par rapport au texte initial :

– les gains de cession imposables au barème de l'impôt sur le revenu « sont réduits d'un abattement égal à :

a) 20 % de leur montant lorsque les actions, parts, droits ou titres sont détenus depuis au moins deux ans et moins de quatre ans à la date de la cession ;

b) 30 % de leur montant lorsque les actions, parts, droits ou titres sont détenus depuis au moins quatre ans et moins de six ans à la date de la cession;

c) 40 % de leur montant lorsque les actions, parts, droits ou titres sont détenus depuis au moins six ans.

Ce type d'abattement sur la plus-value nominale est un mauvais instrument pour tenir compte de l'inflation [1] : si la variation de la valeur réelle du capital est nulle alors l'imposition doit être nulle (il n'y a pas de revenu réel), alors qu'un abattement ne fera que la réduire ; au contraire, si la variation de la valeur réelle du capital est très largement supérieure à l'inflation, l'abattement sera trop favorable ; l'abattement est forfaitaire par palier, alors que la hausse des prix est un phénomène continu. Au moins, l'abattement n'atteint pas 100%, ce qui est encore le cas pour les plus-values de cession immobilières, totalement exonérées de plus-values après 30 ans de détention. Un bon système n'appliquerait pas d'abattement à la plus-value nominale, mais

actualiserait le prix d'achat par un indice reflétant la hausse des prix, ce qui permet de déterminer la variation de valeur réelle du patrimoine.

Exemples : un bien est acheté en janvier 2000, pour une valeur de 100. Il est revendu 200 en janvier 2011. La plus-value nominale est de 100. L'abattement de 40% s'applique et donc dans le système proposé par le gouvernement, la taxation portera sur 60, intégré dans l'impôt sur le revenu. La variation de la valeur réelle du capital est de 79, ce qui est la base la plus justifiée pour la taxation (on ne s'intéresse pas ici au taux de taxation mais à la base taxable).

Si au contraire, en janvier 2011, le bien est revendu 120, le montant retenu par le système d'abattement est de 8 alors que la variation de la valeur réelle du capital est de -1 ;

Le tableau suivant représente la base d'imposition suivant le système d'abattement et la variation de la valeur réelle du capital (entre parenthèses) en fonction de la valeur de revente et de la date d'acquisition pour un bien acquis pour une valeur de 100 et vendu en 2012.

Année d'achat	1990	1995	2000	2005	2010	2012
Valeur de revente						
110	6 (-36)	6 (-22)	6 (-14)	6 (-2)	8 (6)	10 (10)
150	30 (4)	30 (18)	30 (26)	30 (38)	40 (46)	50 (50)
200	60 (54)	60 (68)	60 (76)	60 (88)	80 (96)	100 (100)
250	90 (104)	90 (118)	90 (126)	90 (138)	120 (146)	150 (150)

Note de lecture : Pour un bien acheté 100 en 1990 et revendu 110 en 2012, la base d'imposition après abattement de 40% est de 6 alors que la variation de la valeur réelle du capital est de -36, compte tenu de l'inflation. Alors que le revenu économique est négatif (il y a perte de pouvoir d'achat), avec le système d'abattement, l'assiette fiscale augmente. Pour un bien acheté 100 en 2005 et revendu 250 en 2012, la base d'imposition après abattement est de 90 alors que la variation

de la valeur réelle du capital est de 138 : le système d'abattement est très favorable lorsque la plus-value est importante.

La base d'imposition devrait être la plus-value compte tenu de la taxe inflationniste (variation de la valeur réelle du capital). Mais il ne faut pas pour autant soumettre directement cette base fiscale au barème progressif. Les gains de cession sont en effet différés et doivent subir une imposition équivalente à un revenu régulier durant toute la période de détention. Le lissage par un système de quotient qui dépend de la durée de détention répond à ce point. Un tel système consiste à diviser ce revenu par le nombre d'années de détention[2], d'appliquer le barème progressif à ce « revenu régulier équivalent », en ajoutant les autres revenus de l'année courante du foyer, puis à multiplier l'augmentation de l'imposition liée au revenu exceptionnel par le nombre d'années de détention[3]. Une alternative est d'imposer les plus-values de cession à un taux constant égal au principal taux marginal (30 %, auquel il convient d'ajouter la CSG).

A ces quelques remarques, il faut ajouter les points suivants :

- Les systèmes de compensation générale entre plus-values et moins-values pendant une période longue (aujourd'hui 10 ans) permettent de tenir compte des risques et des possibilités de pertes, au moins pour les investisseurs diversifiés ;
- Les revenus du travail pouvant être facilement convertis en revenus du capital (par le biais d'instruments financiers divers, de structures de portage), aligner les deux impositions permet de limiter les tentations d'optimisation fiscale qui ouvrent la voie à l'évasion fiscale ;
- A ce titre, une *Exit Tax*, assise sur les plus-values latentes, permet de minimiser l'intérêt à l'exil fiscal, croissant avec les plus-values accumulées et la

fiscalité potentielle ;

Les donations, notamment lorsqu'elles se font hors droits de succession, ne devraient pas permettre d'effacer les plus-values, comme c'est le cas aujourd'hui. Cette disposition, qui avait pour objectif initial d'éviter une double imposition, permet aujourd'hui d'échapper complètement à l'impôt.

[1] *Ajouté le 09/11/2012* : Ce n'est pas non plus un bon instrument pour tenir compte de la double imposition (Impôt sur les sociétés et Impôt sur le revenu). En effet, contrairement à la distribution de dividendes qui nécessite d'avoir réalisé des bénéfices avant de les distribuer, les plus-values ne correspondent pas entièrement à des profits non-distribués. Le prix de vente ne reflète pas non plus nécessairement la charge future de l'IS (ce qui est le cas si l'acquéreur réussit à échapper à l'impôt via de l'optimisation fiscale). Comme il n'y a pas nécessairement double imposition, un système d'abattement universel ne peut pas répondre équitablement à ce problème. En présence d'optimisation fiscale et de taux d'IS effectivement payés par les entreprises très hétérogènes, seul un système d'avoir fiscal permet de répondre au problème de double imposition.

[2] En se basant sur l'équivalence de traitement fiscal pour un revenu régulier et un revenu exceptionnel, il apparaît que la division se fait par un coefficient qui dépend du taux d'intérêt. En pratique, pour des taux d'intérêt faibles, ce coefficient est égal au nombre d'années de détention.

[3] Ce calcul est équivalent à l'imposition au fil de l'eau si les revenus courants du foyer sont représentatifs de ses revenus (hypothèse de revenus réguliers) pendant la durée de détention et si le barème de l'impôt est relativement stable.

Gouvernance des finances publiques : du Pacte budgétaire à la loi organique

par [Henri Sterdyniak](#)

Ainsi, le gouvernement français a fait voter par le Parlement une « loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques », traduction dans le droit français du Pacte budgétaire (le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance), que la France s'était engagée à ratifier. Cette loi qui peut être appréciée de deux points de vue, celui de la conformité au Traité ou celui de sa pertinence propre, va-t-elle améliorer la politique budgétaire française ?

En fait, comme le Conseil constitutionnel lui en avait ouvert la possibilité, le gouvernement a choisi une prise en compte *a minima* du Traité, puisque la nouvelle procédure budgétaire n'est pas intégrée dans la Constitution. Nous le verrons, le Traité prévoit certaines procédures automatiques contraignantes, que le loi organique tempère ou n'évoque pas.

La loi organique comporte trois chapitres, concernant respectivement la loi de programmation des finances publiques, le Haut Conseil des finances publiques et le mécanisme de correction.

La loi de programmation

L'article 1 de la loi organique stipule : « Dans le respect de l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques énoncé à l'article 34 de la Constitution, la loi de

programmation des finances publiques fixe l'objectif à moyen terme des administrations publiques mentionné à l'article 3 du TSCG ».

L'article 34 de la Constitution, adopté le 31 juillet 2008, ne fixait qu'un objectif de moyen terme non contraignant. Il n'a guère eu d'influence sur la politique budgétaire suivie depuis. En période de crise, les orientations pluriannuelles perdent vite toute influence. Ce fut le cas, par exemple, en 2009. Le déficit de 2009, qui devait être de 0,9% du PIB selon la loi de programmation quadriennale de janvier 2008, de 3,9% du PIB selon celle de janvier 2009, fut finalement de 7,5%. Faut-il renoncer à cette souplesse ?

Par ailleurs, comment la loi de programmation peut-elle « fixer l'objectif » alors que cet objectif découle de l'article 3 du Traité, qui dit clairement que l'objectif doit être un déficit structurel inférieur à 0,5 % du PIB et que la trajectoire d'ajustement permettant une convergence rapide vers l'équilibre sera proposée par la Commission européenne ?

L'ambiguïté de cet article ne vise-t-elle pas à concilier l'inconciliable : la souveraineté du Parlement en matière budgétaire et l'engagement de la France à respecter les consignes de la Commission ?

L'article 1 de la loi organique continue : « La loi de programmation détermine la trajectoire des soldes structurels et effectifs annuels successifs... Le solde structurel est le solde corrigé des variations conjoncturelles et déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires ». L'article 3 précise que la période couverte est d'au moins trois ans.

Ainsi, la loi ne tient aucun compte de l'expérience du Pacte de stabilité et de croissance (PSC) : il est impossible de fixer la trajectoire des finances publiques, en termes structurel et effectif, pour une durée de trois ans. En janvier 2008, la France s'était ainsi engagée à avoir un solde

équilibré en 2012. Elle en sera loin. Faut-il prendre des engagements impossibles à tenir ?

Impossible pour deux raisons. D'une part, les fluctuations économiques imprévisibles rendent nécessaire d'adapter en permanence la politique économique. En cas de crise profonde, comme depuis 2009, il faut à la fois laisser jouer les stabilisateurs économiques et prendre des mesures discrétionnaires (qui creusent le déficit dit structurel). S'il est pris au sérieux, le Traité interdit toute politique de soutien de l'activité en période de chute de l'activité. A l'automne 2008, la France avait, selon la Commission, un déficit structurel de 3,2 % du PIB. Si le Traité avait été en vigueur, elle aurait dû le réduire rapidement, passer à 2,5 % en 2009. En fait, la France est passée à un déficit dit structurel de 6 % du PIB, selon l'évaluation de la Commission. Soit 3,5 points de plus. Le gouvernement a-t-il eu tort de soutenir l'activité, de venir au secours des banques ? Aurait-il dû se lancer dans une politique fortement restrictive pour compenser la chute des recettes fiscales ?

Certes, le texte est ambigu. D'une part, il est indiqué que le déficit structurel ne tient pas compte des mesures « ponctuelles et temporaires ». L'aide aux banques est sans doute une mesure ponctuelle, mais aussi, pourquoi pas, l'ensemble des mesures de relance de 2009 ou, en sens inverse, la tranche de l'IR à 75 %, prévue pour 2 ans ? Qui en décidera ? D'autre part, le Traité reconnaît qu'un pays peut s'écarter de son objectif ou de sa trajectoire d'ajustement en cas de « circonstances exceptionnelles », qui, depuis la révision du PSC, peuvent être interprétées comme une croissance négative ou un écart de production important. Mais, la Commission se refuse à reconnaître que la plupart des pays de la zone euro sont dans ce cas de figure depuis 2009 et persiste à vouloir leur imposer des politiques de réduction rapide de leur déficit.

D'autre part, un Etat n'a aucune raison économique de se fixer

une norme d'équilibre des finances publiques. Selon la vraie « règle d'or des finances publiques », celle qui a été énoncée par l'économiste Paul Leroy-Baulieu à la fin du XIX^e siècle, il est légitime de financer par l'endettement les investissements publics. Dans le cas de la France, un déficit structurel de l'ordre de 2,4 % du PIB est légitime.

Comme le Traité, l'article 1 de la loi organique fait référence au solde structurel, celui que la France connaîtrait si elle était à sa production potentielle, la production maximale compatible avec la stabilité de l'inflation. Mais la mesure de cette production potentielle, qui n'est pas observable, est un sujet de discussions entre les économistes. Les diverses méthodes aboutissent à des résultats divergents, soumis à de fortes révisions. Le déficit structurel français en 2012 serait de 3,6 % selon le gouvernement français ; de 3 % selon la Commission, de 2,8 % selon l'OCDE ; de 0,5 % selon nous, puisque la crise nous a fait perdre 8 % de PIB par rapport à notre croissance tendancielle. Le Traité impose que c'est la méthode de la Commission qui sera utilisée. Est-ce scientifiquement légitime ? La France pourra-t-elle remettre en cause cette évaluation ?

L'article 5 précise que les hypothèses de croissance potentielle devront être présentées dans un rapport annexe, mais la définition de la croissance potentielle est encore plus contestable que celle de la production potentielle. Par exemple, le dernier projet de loi de finances retient, pour la France, une croissance potentielle de 1,5 % l'an d'ici 2017, en renonçant donc à tout jamais à combler les 8 points d'activité perdus du fait de la crise.

La loi organique oublie l'article 4 du Traité (qui oblige un pays ayant une dette supérieure à 60 % du PIB à réduire l'écart d'un vingtième par an). Elle oublie l'article 5 qui précise qu'un pays soumis à une Procédure de Déficit Excessif (PDE) est mis sous tutelle, doit soumettre au Conseil et à la

Commission des plans budgétaires annuels ainsi que la liste des réformes structurelles qu'il mettra en œuvre pour une correction durable de son déficit. C'est cet article qui oblige la France, comme beaucoup de pays de l'UE, à tout faire pour atteindre les 3 % de déficit en 2013, quelle que soit l'évolution économique, puisque, en cas de PDE, la contrainte porte sur le solde effectif et non sur le solde structurel. Elle oublie l'article 7 qui précise que, dans ce cadre, les décisions de la Commission s'imposent (les pays membres ne pouvant s'y opposer qu'à la majorité qualifiée, le pays concerné ne votant pas).

La loi de programmation portera sur une période de quatre à cinq ans, mais sera revotée chaque année, de sorte que la contrainte ainsi introduite pourra être tournée par le vote d'une nouvelle loi de programmation, comme c'est le cas en France, depuis que le PSC existe. Ainsi, la loi de programmation n'introduit pas, en elle-même, de contrainte supplémentaire à celle qu'imposent déjà les textes européens.

Le Haut conseil des finances publiques

La loi organique met en place un Haut Conseil des finances publiques qui donnera son avis sur les prévisions macroéconomiques sous-jacentes au Projet de Loi de Finances, au Projet de Loi de Financement de la Sécurité Sociale, aux Projets de Loi de Finances rectificatives, au Programme de stabilité que la France doit fournir aux instances européennes, à la Loi de programmation. Il évaluera le respect des engagements européens de la France ; il vérifiera que le PLF est conforme à la trajectoire annoncée dans la loi de programmation. Il donnera son avis sur l'évocation de « circonstances exceptionnelles ».

Présidé par le Président de la Cour des comptes, le Haut conseil comprendrait quatre magistrats de la Cour des comptes et quatre membres désignés en raison de leur compétence en matière de finances publiques par les présidents de

l'Assemblée nationale, du Sénat et des deux commissions des finances. Cette prédominance de la Cour des comptes est problématique. Les magistrats de la Cour des comptes ne sont pas *a priori* des experts en macroéconomie ; ils sont souvent, par fonction, plus attachés à l'équilibre des finances publiques qu'à la croissance et à l'emploi. Les derniers rapports de la Cour des comptes sous-estiment par exemple l'écart de production, soutiennent la thèse que le multiplicateur de dépenses publiques est proche de zéro, qu'il vaut mieux réduire les dépenses publiques qu'augmenter les impôts. On aimerait être certain que la composition, les travaux et les rapports du Haut conseil refléteront la diversité d'opinions qui existe en matière de politique budgétaire.

Plus fondamentalement, on peut se demander si ce Haut conseil aura une marge d'appréciation. Aura-t-il le droit de considérer que la trajectoire d'ajustement est trop restrictive, que l'objectif de moyen terme n'est pas réaliste ? Quelle sera la stratégie préconisée par ce Haut conseil en cas de ralentissement de l'activité : une politique expansionniste pour soutenir la croissance ou une politique restrictive pour restaurer les finances publiques ?

Supposons par exemple que le gouvernement présente pour 2013 un budget basé sur une croissance de 1,2 % aboutissant à un déficit de 3 %. Le Haut conseil considère que la croissance ne sera que de 0,6 %, ce qui provoquera une baisse de rentrées fiscales, donc un déficit de 3,3 %. Préconisera-t-il de tout faire pour aboutir à un déficit de 3 % ? En supposant que le multiplicateur est de 1, il faudra trouver 12 milliards de hausses d'impôts (ou de baisses de dépenses), soit 0,6 % du PIB, pour *ex post* avoir un déficit de 3 %, mais une croissance nulle. Ainsi, le risque est grand d'aboutir à des politiques pro-cycliques. Il sera certes atténué quand la France ne sera plus soumise à une PDE car le Haut conseil pourra raisonner en termes de déficit structurel, mais il persistera car tout

dépendra alors de l'évaluation du déficit structurel.

Se pose enfin la question : quelle sera la légitimité de ce Haut conseil ? Le choix de la politique budgétaire doit être soumis à des procédures démocratiques. L'appréciation de la politique économique fait parti du débat scientifique et démocratique. Doit-elle être confiée à un Haut conseil, majoritairement composé de magistrats plutôt que d'économistes d'une part, aux représentants de la Nation de l'autre ?

Certes le Haut conseil ne fera que donner des avis, que ni le gouvernement, ni le parlement ne seront obligés de suivre, mais le risque est grand que ces avis influencent les marchés financiers et la Commission et que le gouvernement ne puisse s'en écarter sans risque.

Le mécanisme de correction

Pour garantir que les pays suivront bien la trajectoire d'ajustement, le Traité impose aux pays de prévoir un mécanisme de correction automatique si des écarts sont constatés par rapport à cette trajectoire. Dans l'esprit des négociateurs des pays du Nord et des membres de la Commission, ce mécanisme devrait stipuler que si un écart de 1 % du PIB apparaît l'année N, la Constitution prévoit que, automatiquement, tel impôt (la TVA par exemple) est relevé de 0,5 point de PIB tandis que telles dépenses (les prestations sociales par exemple) sont diminuées de 0,5 point de PIB.

En fait, le chapitre 3 de la loi organique française prévoit que le Haut conseil signale un tel écart, que le gouvernement expose les raisons de cet écart et qu'il en tienne compte dans l'élaboration du prochain PLF. Les droits du Parlement sont respectés, mais l'automatisme n'est heureusement pas assurée.

Conclusion

Dans l'esprit de ses initiateurs, le Traité budgétaire doit mettre fin à la possibilité de politiques budgétaires

nationales autonomes. Les politiques budgétaires doivent devenir automatiques. L'objectif de la politique budgétaire doit être l'équilibre budgétaire, comme celui de la politique monétaire doit être la lutte contre l'inflation, la croissance et l'emploi devant être recherchés par des réformes structurelles libérales.

La loi organique apparaît comme un compromis ambigu. La France ratifie le Traité, mais ne le met en œuvre qu'avec réticence. Il y a fort à parier que, comme le Pacte de stabilité, les tensions seront vives dans la zone euro entre les rigoristes qui demanderont une application stricte du Traité et ceux qui ne voudront pas lui sacrifier la croissance.

Les projets fiscaux de François Hollande

par [Henri Sterdyniak](#)

La réforme fiscale est un des [thèmes importants du programme de François Hollande](#). L'objectif affiché est d'aller vers une fiscalité plus juste, pesant plus sur les grandes entreprises, le système financier et les ménages aisés, moins sur les PME et les classes moyennes, en revenant sur les réductions d'impôt que le Président Sarkozy (et même le Président Chirac) ont effectuées depuis 10 ans, en particulier sur la loi TEPA. En même temps, il s'agit d'augmenter le taux de prélèvements obligatoires (TPO) pour réduire le déficit public, en limitant la pression sur les dépenses publiques (puisque François

Hollande reprend les objectifs du précédent gouvernement en matière de réduction du déficit). Augmenter les impôts sur les plus riches, les banques, les grandes entreprises devrait permettre de limiter l'impact de cette réduction du déficit public sur la demande.

Cependant, si le gouvernement Fillon a effectivement réduit les prélèvements obligatoires de 2007 à 2010, il les a fortement augmentés en 2011 et 2012 (tableau 1), en particulier sur les revenus du capital (tableau 2). Il va être difficile d'aller au-delà. D'ailleurs, le Rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques de juillet 2012 ne prévoit qu'une hausse de 44,8 % à 46,5 % durant le quinquennat (soit 1,7 point de PIB, environ 35 milliards d'euros), sachant que la Loi de finances rectificative (LFR) de juillet 2012 comporte déjà des hausses à hauteur de 19 milliards d'euros (en année pleine). Le gouvernement doit marcher sur une crête étroite entre les préoccupations de justice sociale et celles de préservation de la demande des ménages, celles de compétitivité des entreprises et de santé financière des banques et le risque d'évasion à l'étranger des plus riches.

Tableau 1. Évolution du taux de prélèvements obligatoires

1999	44,9
2000	44,2
2001	43,8
2002	43,3
2003	43,1
2004	43,3
2005	43,8
2006	44,1
2007	43,4
2008	43,2
2009	42,0
2010	42,5
2011	43,9
2012*	45,0
2013*	46,2
2014*	46,3
2015*	46,4
2016-17*	46,5

* Projection du rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques de juillet 2012.

Tableau 2. Imposition des revenus du capital (en %)

	2006		2012	
	CSG-CRDS-PS	IR	CSG-CRDS-PS	IR
Intérêts	11	barème ou 16	15,5	barème ou 24
Revenus fonciers	11	barème	15,5	barème
Plus-values immobilières	11	16	15,5	19
Dividendes	11	Barème*	15,5	Barème* ou 21
Plus-values mobilières	11	16	15,5	19

*Après abattement de 40 %.

Les mesures de hausses d'impôt déjà prises ou annoncées par le nouveau gouvernement représentent 20 milliards d'euros en année pleine (voir tableau 3). Elles ont permis de rendre notre système fiscal plus juste, en augmentant la taxation des revenus du capital, en supprimant des niches fiscales ou sociales injustifiées, en luttant contre l'optimisation fiscale, en augmentant la taxation des successions. Seule la suppression des exonérations des heures supplémentaires touche

les classes populaires et moyennes et risque d'avoir un effet important sur la consommation, mais ces exonérations constituaient une niche fiscale et sociale économiquement contestable et brisaient l'universalité de la CSG.

Toutefois, le rétablissement du barème antérieur de l'ISF, mais sans bouclier fiscal, aboutit à des prélèvements importants sur certains ménages que le Conseil constitutionnel n'a accepté qu'à titre temporaire : l'ISF devra être repensé. Du point de vue de l'équité fiscale, il serait souhaitable qu'il frappe ceux qui échappent à l'IR : les propriétaires de l'appartement qu'ils habitent et les bénéficiaires de plus-values non-réalisées.

Le taux de l'IR à 45 % est élevé ; s'appliquant à des revenus salariaux qui ont déjà été soumis à la CSG et aux cotisations maladie et famille, la taxation globale s'élève à 60 %, niveau qui n'existe qu'en Belgique et en Suède. Le taux de 75% est lui exorbitant par rapport aux taux étrangers. Il marque une volonté politique de lutter contre l'étirement de la hiérarchie salariale et contre des salaires jugés exorbitants comme ceux de certains chefs d'entreprise et de *traders*. Une réforme alternative serait de sanctionner, par une taxe spécifique, les entreprises qui distribuent des revenus supérieurs à un certain niveau (20 fois le salaire minimum dans leur entreprise) et de demander que ces revenus soient explicitement autorisés par l'assemblée des actionnaires. Ceci serait cohérent avec la décision déjà prise par le gouvernement de plafonner à ce niveau (environ 450 000 euros par an) le salaire des dirigeants des entreprises publiques. L'objectif n'est pas tant de rapporter de l'argent aux finances publiques que de décourager fortement les entreprises de verser des rémunérations excessives.

Reste une quinzaine de milliards d'euros à trouver pour satisfaire aux objectifs fiscaux du quinquennat, parmi un ensemble de mesures envisageables qui pourrait rapporter jusqu'à 40 milliards d'euros, frappant surtout les ménages.

Ces mesures poseront toutes des questions d'acceptabilité par les personnes concernées, que ce soit les retraités, les fonctionnaires, les non-salariés. Leur impact sur la consommation risque d'être important. Imposer à la CSG-CRDS les loyers fictifs des propriétaires-occupants pourrait rapporter plus de 10 milliards d'euros mais serait très impopulaire. Remettre en cause certains avantages fiscaux des revenus du capital (exonération des PEA et de l'assurance-vie, l'abattement forfaitaire sur les dividendes) pourrait rapporter 2 milliards d'euros. La remise en cause de la TVA à taux réduit des hôtels, cafés, restaurants rapporterait à elle seule 5 milliards d'euros. Faut-il procéder par petites touches, au risque d'accumuler les mécontentements ? Faut-il une grande réforme abolissant toutes les niches fiscales afin de revoir à la baisse les taux du barème ?

En ce qui concerne les entreprises, le gouvernement a renoncé à remettre en cause le crédit impôt-recherche ou les exonérations de cotisations sociales employeurs. La hausse de la taxation des plus-values à long terme sur les titres de participation, une remise en cause de la déductibilité des charges d'intérêt à l'IS et la lutte contre l'optimisation fiscale pourraient rapporter 5 milliards d'euros, prélevés surtout sur les grandes entreprises.

Faut-il ajouter à l'objectif de réduire le déficit public celui de donner un choc de compétitivité aux entreprises, soit 40 milliards d'euros de réduction de cotisations employeurs, qu'il faudrait là aussi prélever sur les ménages par une hausse de 3,5 points de la CSG, au risque de peser lourdement sur la consommation ? La stratégie la plus prudente serait sans doute de retarder l'objectif de réduction du déficit et de consacrer certains des gains obtenus par l'alourdissement de la fiscalité sur les ménages aisés à la réduction des cotisations employeurs.

**Tableau 3. Un bilan des mesures fiscales décidées ou envisageables
(en année pleine)**

	Ménages	Ménages aisés	Entreprises/ Banques	Impôts indirects	Total
Mesures prises					
Hausse de 2 % des prélèvements sociaux		+2,6			
Heures supplémentaires	+4		+0,5		
Niches sociales	+1,3		+1,3		
Taxation des banques			+0,55		
Taxation des transactions financières		+0,25	+0,25		
TVA sur le livre				-0,1	
Hausse des cotisations retraites	+1,5		+1,2		
Taxe systémique sur les banques			+0,5		
Provision pour intéressement			+0,1		
Rétablissement des taux de l'ISF		+2,3			
Hausse des droits de succession		+1,4			
Lutte contre l'optimisation fiscale			+1,0		
Total	+6,8	+6,6	+5,4	-0,1	+18,8
Mesures annoncées					
Taux à 45 et 75 %		+0,6			
Plafonnement du QF		+0,4			
Plafonnement des niches fiscales de l'IR		+0,3			
Non-indexation du barème de l'IR/ISF		+1,3			
Hausse des accises				+1	
Total		+2,6		+1	+3,6
Mesures envisageables					
Suppression avantages personnes âgées	+2,5				
Suppression avantages immobiliers/investissements		+1,2			
Réduction avantages emplois à domicile		+1,0			
Suppression avantages PEA, assurances, dividendes		+2,0			
Suppression avantages participation, intéressement	+1,4				
Suppression avantages impatriés/expatriés		+0,2			
Hausse TVA hôtels/cafés/Restaurants				+5	
Cotisations sur primes fonctionnaires	+2,6				
Forfait social prévoyances, CE	+1,75		+1,75		
CSG retraités/chômeurs	+1,3				
Alignement des cotisations sociales des indépendants	+3,8				
CSG loyers implicites et plus-values immobilières		+10,7			
Imposition à l'IS de 20 % des charges d'intérêt			+4		
Imposition des plus-values de participation			+1		
Total	+13,3	+15,1	+6,7	+5	+40,1

Source : Estimation de l'auteur.

Les privilèges fiscaux des retraités ?

par [Henri Sterdyniak](#)

Selon le rapport de la Cour des Comptes publié vendredi 14 septembre, les retraités bénéficient d'avantages fiscaux de l'ordre de 12 milliards d'euros, dont la mise en cause permettrait de réduire le déficit de la Sécurité sociale. Dans la [Revue de l'OFCE d'octobre 2010](#), nous avons déjà montré que les avantages fiscaux dont bénéficient les retraités (12,5 milliards d'euros, soit 1 375 euros par ménage) sont équivalents, ramenés à la population concernée, aux avantages dont bénéficient les actifs (25,7 milliards, soit 1 600 euros par ménage).

L'État pourrait certes gagner 1,8 milliard d'euros en faisant passer le taux de CSG sur les retraites à 7,5 % et en imposant les avantages familiaux des retraités. Mais, l'équité imposerait de réindexer en même temps les retraites sur les salaires (ce qui coûterait 10,4 milliards d'euros). De même, la remise en cause de l'abattement pour frais professionnels des retraités (gain : 2,7 milliards) devrait s'accompagner d'une baisse de 10 à 3% de l'abattement des salariés (gain : 6,9 milliards) et d'un meilleur contrôle des frais professionnels des non-salariés.

Du social mais pas de sortie

de crise

Evaluation du projet économique du quinquennat 2012-2017

par [Eric Heyer](#), [Mathieu Plane](#), [Xavier Timbeau](#)

Les premières décisions du quinquennat s'inscrivent dans un contexte fortement dégradé et très incertain. Dans une récente [Note de l'OFCE](#) (n°23 du 26 juillet 2012) nous analysons, dans une première partie, le contexte macroéconomique dans lequel s'inscrit le projet du quinquennat de François Hollande et de la XIV^e législature. Cette analyse détaille les conséquences probables pour les cinq années de la stratégie actuelle conduite en Europe. Nous évaluons à la fois le coût pour les finances publiques mais aussi l'impact sur l'activité économique, l'emploi ou sur la distribution des revenus. Dans une deuxième partie, nous analysons le choix de politiques publiques considérées comme prioritaires par le nouveau gouvernement, qu'elles soient à destination des jeunes (contrats de génération, emplois d'avenir), de certains seniors (refonte de la réforme des retraites), des classes moyennes et populaires (allocation de rentrée scolaire, coup de pouce au SMIC, livret A, encadrement des loyers, refiscalisation des heures supplémentaires), ou qu'elles visent à relancer certaines dépenses publiques jugées indispensables (emplois publics dans l'éducation, la justice et la police dans la section « finances publiques », service public de la petite enfance).

François Hollande a été élu Président de la République Française à un moment où la France et l'Europe traversent une crise sans précédent. Le chômage a augmenté de plus de 2 points depuis le début de la crise en France métropolitaine et approche aujourd'hui (9,6 % de la population active, au sens du BIT au premier trimestre 2012) les niveaux record de 1997 (10,5 %). Le produit intérieur brut par habitant a baissé depuis 2008 en pouvoir d'achat de 3 %. Si la tendance de

croissance des cinq années précédant la crise s'était prolongée au même rythme de 2008 jusqu'au début 2012, le PIB par habitant serait aujourd'hui supérieur de 8 % à ce qu'il est. La balance des transactions courantes s'est dégradée dans la crise d'un point et demi de PIB (25,7 milliards d'euro dont 10 milliards au titre de la facture pétrolière) dégradant la position nette extérieure de la France de 7,8 points de PIB. La dette publique a augmenté de 577 milliards (soit près de 30 points de PIB) et atteint au début de l'année 2012 presque 90 % du PIB. L'industrie a payé un lourd tribut à la crise (presque 300 000 emplois perdus) et tout se passe comme si les destructions d'emploi et les fermetures de sites industriels étaient irréversibles.

Pourtant, ce bilan très sombre, à mettre au compte de la crise amorcée en 2008, n'est pas stoppé. La crise des dettes souveraines menace la zone euro d'une récession prolongée en 2012 et en 2013, sous le coup des politiques d'austérité menées dans la panique de voir les financements des dettes publiques se tarir. Et un scénario pire encore, celui de la désagrégation de la zone euro se profile, qui transformerait ces menaces de récession en risque de dépression majeure.

Ces évaluations sont de nature différente suivant les éléments qui sont disponibles. Certains dispositifs ont été mis en œuvre par décret, d'autres sont en cours de discussion par les assemblées, mais les projets de loi permettent une analyse quantifiée. D'autres sont à l'état de projet ; les principaux arbitrages n'ont pas été rendus, et notre évaluation tente d'en explorer les points principaux.

Notre appréciation de la stratégie économique pour le quinquennat ne s'arrête pas là pour autant. Il amorce aujourd'hui les prémises de la stratégie de sortie de crise. Les engagements de réduction de déficit et les premières mesures prises dans ce sens dans le collectif budgétaire de juillet 2012, comme celle annoncées dans le débat d'orientation budgétaire de juin 2012, indiquent une stratégie

dont la première étape est d'aboutir à la réduction, quoiqu'il en coûte, du déficit public à 3 % du PIB à la fin de l'année 2013. Par sa vertu budgétaire, c'est donc une stratégie de sortie de la crise, censée assainir la situation des comptes publics et ainsi rassurer les marchés financiers comme les autres agents économiques, et mettre en place les conditions d'une reprise future vigoureuse. Cette stratégie s'appuie sur une réduction des dépenses publiques et une hausse de la fiscalité (voir la partie « finances publiques », projets fiscaux du gouvernement et taxation des groupes pétroliers).

Cette stratégie de sortie de crise est pour le moins risquée car elle ne prend pas toute la mesure de la crise qui menace l'Europe aujourd'hui. Elle pourrait se justifier si nous étions d'ores et déjà sur une trajectoire de sortie de crise et s'il s'agissait d'en aménager les priorités. Mais l'Europe reste dans une situation de très forte incertitude, vivant dans l'attente d'un défaut massif de tel ou tel Etat membre de la zone euro, craignant la faillite de telle ou telle institution financière, subissant les conséquences d'une spirale d'austérité alimentée par la hausse des taux souverains. Or dans une telle situation, tout concourt à renforcer le piège de la trappe à liquidité et conduit à des multiplicateurs budgétaires élevés. Dès lors, la réduction *ex ante* du déficit par la hausse des impôts ou la réduction des dépenses pèse lourdement sur l'activité, ce qui limite, voire annule, la réduction effective des déficits. La dynamique d'augmentation de la dette publique ne peut être inversée et la réduction de l'activité accroît le risque de la socialisation de dettes privées insoutenables. La hausse des taux souverains est alimentée par l'incapacité à tenir les objectifs de déficits et par la hausse de la dette publique et contribue à accroître les déficits publics, obligeant à une austérité plus forte encore.

Une réponse à cette dynamique qui est en train de provoquer la désagrégation de l'euro serait sous une forme ou une autre la

mutualisation des dettes publiques en Europe. Cette mutualisation impliquerait un contrôle plus ou moins complet des budgets publics des pays membres par une instance fédérale à la légitimité démocratique forte. Cette réponse serait donc celle de plus d'Europe et permettrait alors de définir une austérité « bien tempérée », pour la France comme pour ses principaux partenaires commerciaux, qui ferait de la sortie du chômage de masse involontaire et de la trappe à liquidité les préalables à un ajustement des finances publiques. Cette réponse permettrait de maintenir la soutenabilité des finances publiques sans impliquer les décennies perdues qui sont en train de se préparer.

Dans une première partie, nous analysons le contexte macroéconomique dans lequel s'inscrit le projet du quinquennat de François Hollande et de la XIV^e législature. Cette analyse détaille les conséquences probables pour les cinq années de la stratégie actuelle conduite en Europe. La valeur du multiplicateur budgétaire en est un paramètre critique et nous montrons que la stratégie actuelle ne vaut que si les multiplicateurs sont faibles (*i. e.* de l'ordre de 0,5). Or un faisceau d'éléments empiriques nous indique que dans la situation exceptionnelle où nous nous trouvons les multiplicateurs budgétaires et fiscaux peuvent être supérieurs à 0,5 (entre 1 et 1,5, voir *infra*). Nous détaillons dans une deuxième partie les mesures prises dans la Loi de finances rectificative de juillet 2012 (pour l'année 2012), les éléments exposés dans le débat d'orientation budgétaire en préparation de la Loi de finance pour l'année 2013 et pour la période 2012-2017. Pour arriver à réduire le déficit public à 3 %, il apparaît qu'il faudrait une recette fiscale ou une économie de dépense supplémentaire de plus de 10 milliards d'euros, *ex ante*.

Nous présentons ensuite l'évaluation de onze mesures. Guillaume Allègre, Marion Cochard et Mathieu Plane ont ainsi estimé que la mise en œuvre du contrat de génération pourrait

créer entre 50 000 et 100 000 emplois au prix d'un fort effet d'aubaine. Eric Heyer et Mathieu Plane rappellent qu'à court terme, les contrats aidés du type « emplois avenir » peuvent contribuer à faire baisser le chômage. Eric Heyer montre que la re-fiscalisation des heures supplémentaires permet de réduire le déficit public de 4 milliards d'euros sans pour autant dégrader le marché du travail. Guillaume Allègre discute des conséquences de la hausse de l'Allocation de rentrée scolaire et montre qu'elle profite essentiellement aux cinq premiers déciles de niveau de vie. Henri Sterdyniak analyse les possibilités de réforme fiscale. Il ne s'agit pas d'une évaluation des projets du gouvernement en matière de réforme fiscale mais d'un panorama complet sur les marges d'évolution et les incohérences du système actuel. Henri Sterdyniak et Gérard Cornilleau évaluent l'élargissement des possibilités de départ à la retraite à 60 ans et analysent les voies d'une possible réforme de plus grande ampleur du système de retraite. Hélène Périvier évalue ce que pourrait être un service public de la petite enfance dont le coût à terme de presque 5 milliards d'euros pourrait être couvert en partie par un surcroît d'activité générant plus de 4 milliards d'euros. Eric Heyer et Mathieu Plane analysent les conséquences du coup de pouce au SMIC et concluent que compte tenu de la faible diffusion des hausses de SMIC au reste de la distribution des salaires, l'impact sur le coût du travail est limité par de plus fortes réduction des charges sur les bas salaires. Si l'effet sur l'emploi est faible, sur les finances publiques il provoquerait une dégradation de 240 millions d'euros. Sabine Le Bayon, Pierre Madec et Christine Riffart évaluent l'encadrement de l'évolution des loyers. Hervé Péléraux discute la question de la rémunération du livret A et du doublement de son plafond. Céline Antonin et Evens Salies évaluent la nouvelle taxation des groupes pétroliers qui pourrait apporter 550 millions d'euros de recettes fiscales en 2012 avec le risque que cette taxe soit *in fine* payée par le consommateur final.

Pas de “TVA sociale” mais une “CSG sociale” ?

par [Jacques Le Cacheux](#)

La dégradation de l'emploi et du solde des échanges extérieurs de la France incite à une réflexion sur la compétitivité des entreprises françaises. Mais comment rétablir cette compétitivité ? Est-ce un problème de coût du travail, comme l'affirme avec insistance le MEDEF ? Ou ce facteur n'entre-t-il finalement que pour une faible part dans l'explication de ces médiocres performances ? En choisissant, au printemps dernier, l'option de la « TVA sociale » – augmentation de 1,6 point du taux normal de TVA et affectation du surcroît de recettes à une baisse des cotisations sociales patronales, de l'ordre de 13 milliards d'euros, ciblée sur les salaires compris entre 1,3 et 1,6 SMIC –, le précédent gouvernement avait clairement privilégié la stratégie de baisse – modérée – du coût de la main-d'œuvre. En décidant de revenir sur cette hausse de TVA, qu'il considère injuste, le gouvernement actuel semble indiquer que l'allègement du coût du travail n'est pas sa priorité. Dans le même temps, pourtant, le discours du Président de la République en ouverture de la Conférence sociale ouvre la voie à une réflexion sur le financement de la protection sociale, suggérant ainsi que la question de l'allègement du coût du travail n'est pas close, mais que l'instrument préféré pourrait être la Contribution sociale généralisée (CSG). Sans craindre le pléonasme, certains évoquent désormais une « CSG sociale » !

1 – Coût du travail : la France a-t-elle un problème ?

Le coût de la main-d'œuvre est-il plus élevé en France que

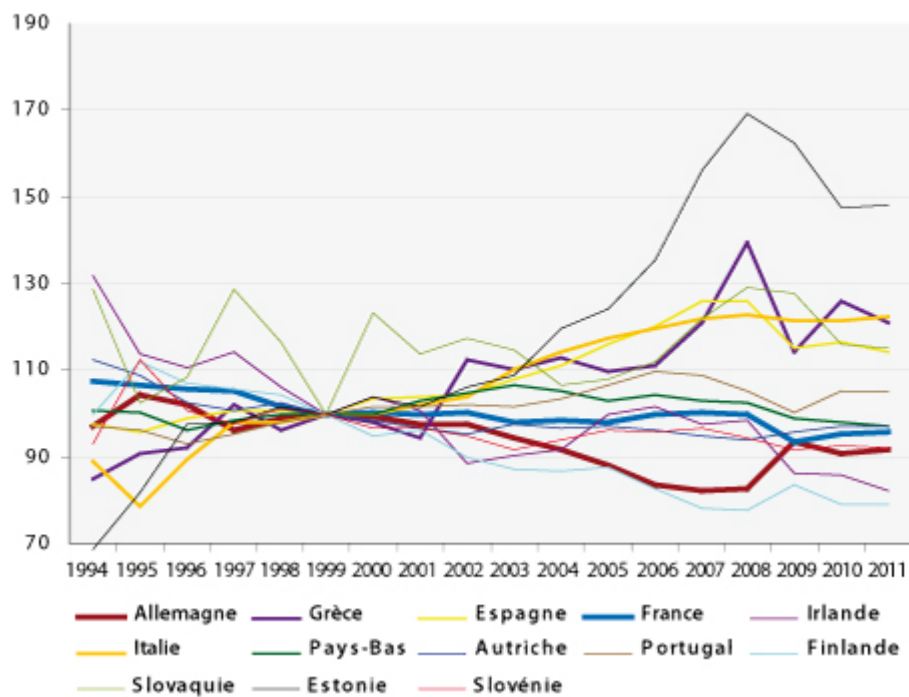
chez nos partenaires, notamment au sein de la zone euro ? Le diagnostic n'est, en réalité, pas aisé, et les avis divergent. Selon les données publiées par Eurostat, et qui concernent l'ensemble du secteur marchand, le coût horaire de la main-d'œuvre atteignait, en 2011, 34,20 euros en France, soit près de 7 euros de plus que la moyenne des pays de la zone euro. En Allemagne, il n'était que de 30,1 euros, mais dépassait 39 euros en Belgique. Pourtant, cet indicateur ne renseigne guère sur la compétitivité-coût, puisqu'il faut prendre en compte les différences de productivité de la main-d'œuvre. C'est donc habituellement sur la base du coût unitaire de main-d'œuvre – ou coût salarial unitaire, c'est-à-dire le coût de main-d'œuvre par unité produite – que l'on compare les compétitivités ; mais on ne dispose pas de mesure fiable des niveaux relatifs, de sorte qu'il faut se contenter d'indices et de variations.

En se référant toujours aux données fournies par Eurostat, on peut se faire une idée de l'évolution relative des positions compétitives des différents pays européens. Pour tenir compte d'éventuels effets des variations de change entre les monnaies, l'indicateur de compétitivité-coût retenu ici est le taux de change effectif réel, calculé sur la base des coûts salariaux unitaires, qui pondère les coûts relatifs des partenaires commerciaux en fonction de leur part dans les échanges extérieurs du pays considéré : une hausse de cet indice mesure donc une perte de compétitivité des entreprises du pays. Plusieurs mesures sont disponibles, couvrant des champs géographiques ou sectoriels différents.

Si l'on se penche d'abord sur les compétitivités relatives au sein de la zone euro, où, par définition, il n'y a pas d'effet de change (Graphiques 1 et 2), le message est ambigu : pour l'ensemble de l'économie, les évolutions de la compétitivité française sont très voisines de celles de l'Allemagne, depuis le lancement de la monnaie unique, l'une et l'autre tendant à améliorer leur compétitivité-coût par rapport à leurs

partenaires de la zone. Certes l'Allemagne faisait un peu mieux jusqu'en 2008 ; mais la récession de 2009 y a si fortement ralenti la productivité de la main-d'œuvre – du fait notamment d'un recours massif au chômage partiel – que les gains relatifs par rapport à la France s'en sont trouvés pratiquement effacés.

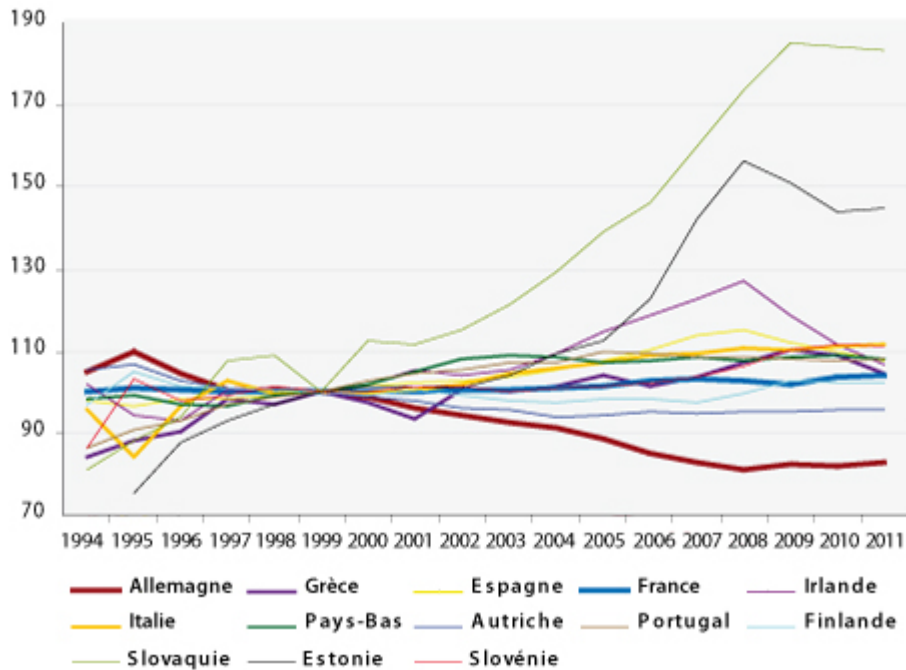
**1. Taux de change effectif réel Zone euro/Coût salarial unitaire
(Ensemble de l'économie)**



Source : Eurostat.

Pourtant, l'indicateur se référant à la seule industrie manufacturière délivre un message bien différent (graphique 2) : en moyenne depuis le lancement de l'euro, la compétitivité-coût de l'industrie française par rapport à ses partenaires de la zone s'est sensiblement maintenue, se dégradant très légèrement sur la période ; mais dans le même temps, l'industrie allemande a, quant à elle, très substantiellement amélioré la sienne – de près de 20%.

2. Taux de change effectif réel Zone euro/Coût salarial unitaire (Industrie)



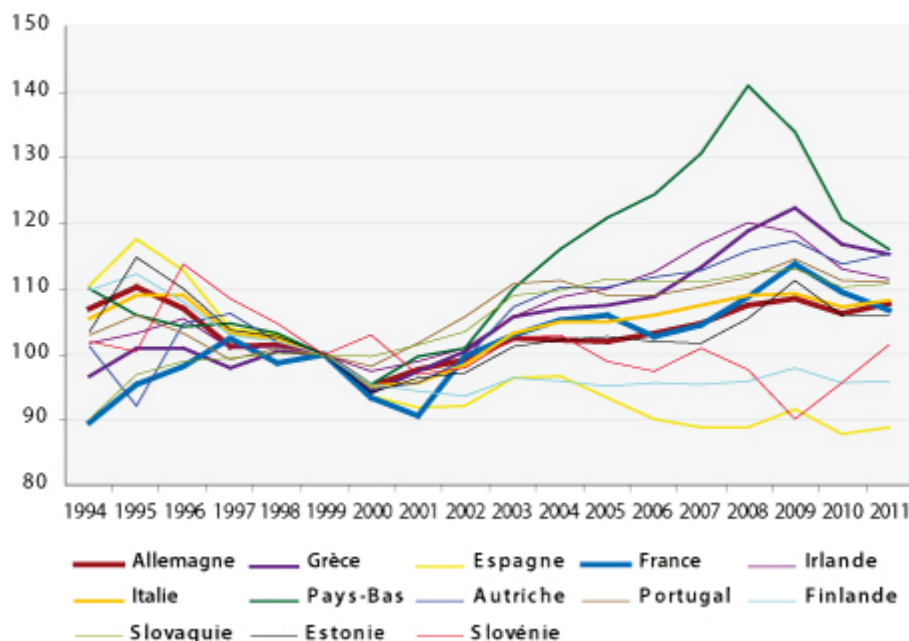
Source : Eurostat.

Si l'on se penche, maintenant, sur la compétitivité-coût française vis-à-vis des pays tiers, hors zone euro, les évolutions sont, de manière peu surprenante, dominées par les variations du taux de change externe de l'euro : l'appréciation réelle de la monnaie européenne depuis 2000 a dégradé la compétitivité-coût des économies française et allemande dans des proportions comparables (graphique 3). Mais dans l'industrie (graphique 4), la modération salariale allemande a permis de limiter la dégradation à un peu plus de 10 % entre 2000 et 2011, tandis que, sur la même période, la dégradation subie par l'industrie française est voisine de 25 % ; elle a même dépassé 40 % pendant la période où le taux de change de l'euro battait des records (été 2008).

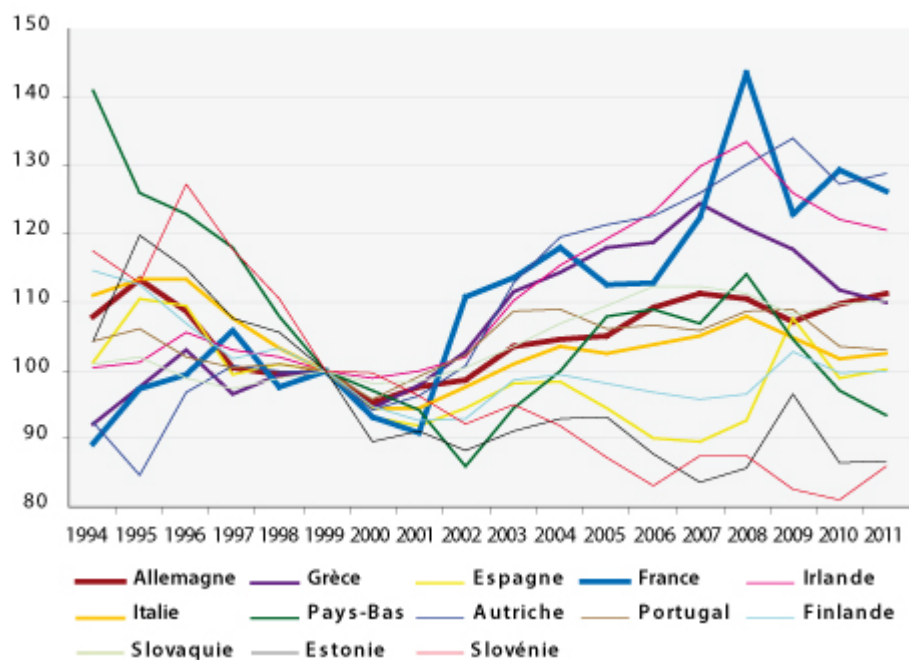
Il est difficile, dans ces conditions, de nier la dégradation de la position compétitive de l'économie française et, singulièrement, de son industrie. Certes, la dépréciation récente de l'euro lui permet de réduire un peu les pertes de compétitivité subies au cours des années antérieures ; mais elle ne modifie pas les positions relatives au sein de la zone euro, qui concentre environ 2/3 du commerce extérieur de ses

membres.

3. Taux de change effectif réel Monde/Coût salarial unitaire (Ensemble de l'économie)



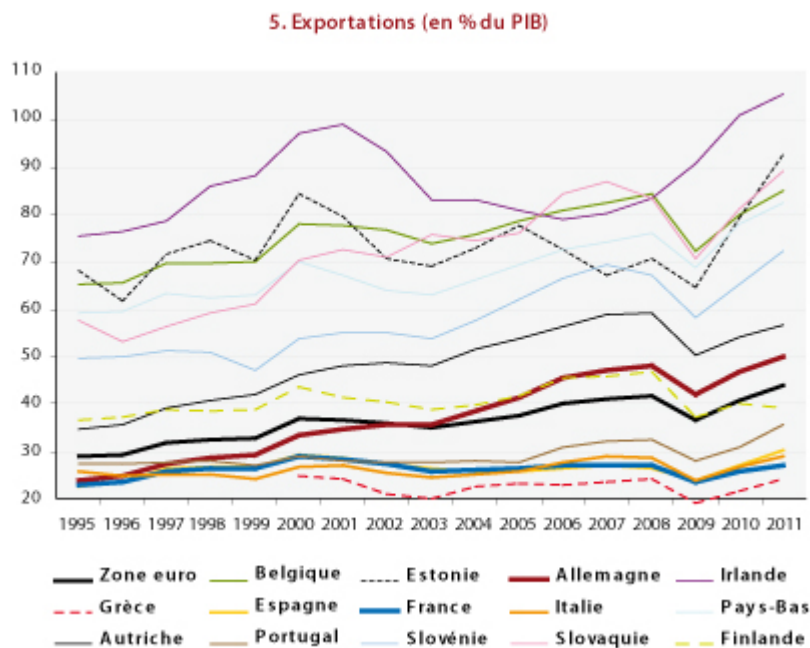
4. Taux de change effectif réel Monde/Coût salarial unitaire (Industrie)



Source : Eurostat.

Au contraire, la stratégie compétitive de l'Allemagne – notamment grâce à une politique soutenue de modération salariale, mais aussi à des choix de restructuration industrielle et de spécialisation – se reflète dans la progression spectaculaire de son taux d'ouverture commerciale

(graphique 5) : proche de celui de la France en 1995, il a doublé en Allemagne, alors qu'il est demeuré sensiblement constant en France.



Source : Eurostat.

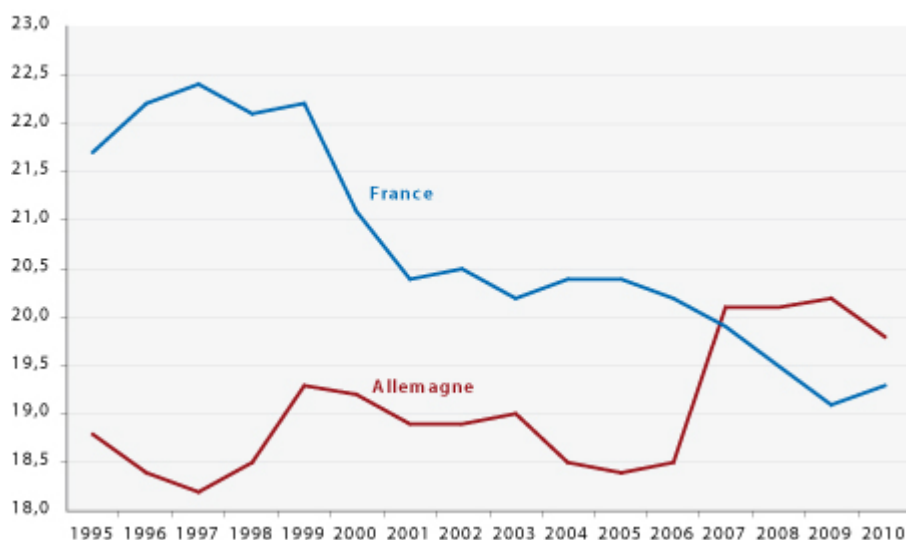
2 – Une réforme fiscale pour alléger le coût du travail

Le coût de la main-d'œuvre n'est sans doute pas le seul facteur de dégradation de la compétitivité de l'économie française et, notamment, de son industrie ; mais ses évolutions comparées à celles observées chez nos principaux partenaires, et singulièrement en Allemagne, suggèrent qu'elles contribuent aux mauvaises performances enregistrées ces dernières années tant en matière d'emploi que de commerce extérieur. Il apparaît donc légitime de s'interroger sur les moyens de l'alléger, en particulier en réformant le financement de la protection sociale, qui en constitue une composante importante. D'où le débat sur la baisse des cotisations patronales, et sa compensation par la hausse d'un autre prélèvement : TVA ou CSG ?

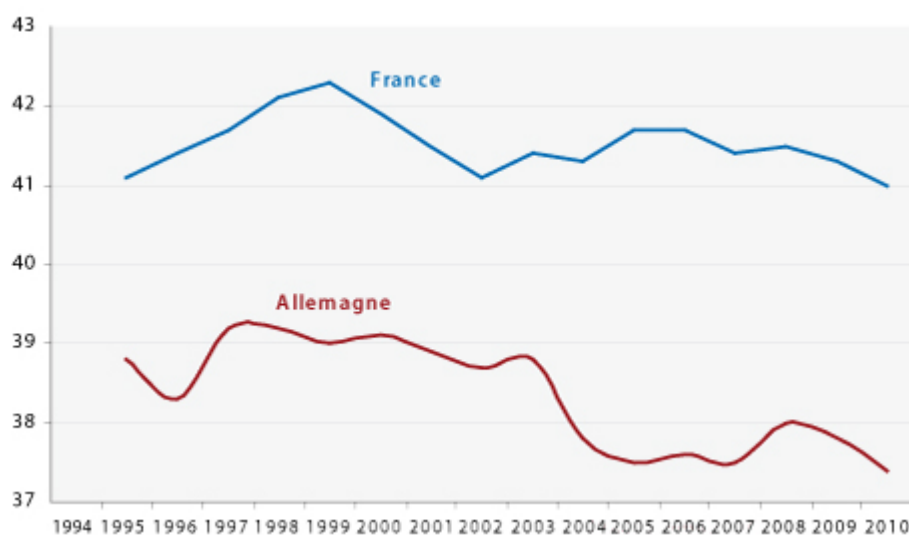
Beaucoup de choses ont été dites sur les avantages et les inconvénients de chacune des deux options[1]. Mais quelques éléments de comparaison des évolutions récentes permettront

sans doute d'éclairer ce débat. En premier lieu, le poids respectif de la fiscalité pesant sur la consommation et sur les revenus du travail a connu, au cours des dernières années, des évolutions sensibles en France et en Allemagne (graphiques 6 et 7) : tandis que le taux implicite d'imposition de la consommation n'a cessé de se réduire en France depuis la fin des années 1990, sous l'effet de la baisse d'un point du taux normal de TVA et de mesures sectorielles (restauration et travaux dans les logements anciens), il a augmenté en Allemagne du fait de la hausse de 3 points du taux normal de TVA en 2007 ; dans le même temps, le taux implicite d'imposition du travail est demeuré assez stable, à un niveau élevé, en France, tandis qu'il se réduisait en Allemagne.

6. Taux implicite d'imposition de la consommation (en %)



7. Taux implicite d'imposition du travail (en %)



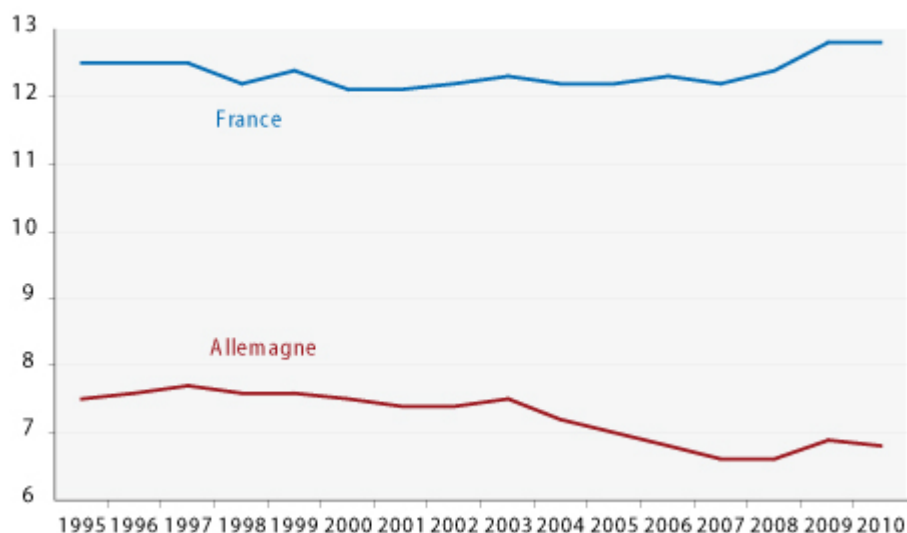
Source : Eurostat.

Et cette réduction a été obtenue en partie grâce à une baisse significative – environ 1 point de PIB – des cotisations sociales employeurs, qui sont, au contraire, restées à un niveau élevé en France (graphique 8).

Dans ces conditions, des marges de manœuvre semblent exister du côté de la fiscalité pesant sur la consommation, ce qui avait incité le précédent gouvernement à opter pour un alourdissement de la TVA, compensé par une réduction de cotisations sociales employeurs, que l'actuelle majorité vient d'abroger.

Parmi les défauts d'une hausse de la TVA, deux caractéristiques ont été mises en exergue dans les débats récents. En premier lieu, une telle hausse est, de fait, une « dévaluation fiscale », qui peut dès lors être considérée comme non coopérative et inamicale par nos partenaires au sein de la zone euro, d'où proviennent plus de la moitié de nos importations. Bien sûr, mais de leur côté, presque tous nos partenaires n'ont pas hésité à augmenter la TVA ces dernières années, et certains prévoient même de l'alourdir encore ; la France a donc, effectivement subi les « dévaluations fiscales » de ses voisins. Bien sûr, une stratégie européenne coordonnée serait préférable ; mais la France doit-elle décider de subir seule les coûts économiques de l'absence d'une telle coopération ?

8. Part des cotisations patronales dans le PIB (en %)



Source : Eurostat.

En second lieu, les détracteurs de la hausse de la TVA pointent son caractère « injuste » et les risques d'amputation du pouvoir d'achat, donc de freinage de la croissance. Mais, comme le soulignait la précédente note sur ce thème, la hausse des prix résultant d'une augmentation du taux de TVA devrait être très limitée et, dans l'éventualité d'une hausse, les procédures d'indexation des minima sociaux, du SMIC et des retraites sont telles que les catégories disposant des revenus les plus modestes ne devraient pas subir de baisse de pouvoir d'achat. Sauf, bien sûr, si le gouvernement envisageait de suspendre les mécanismes d'indexation, ce qui constituerait une manière particulièrement opaque de rogner la générosité de la protection sociale et le salaire minimum.

La CSG est-elle plus « juste » ? On fait volontiers valoir qu'avec son assiette large – la quasi-totalité des revenus –, elle frappe les revenus du patrimoine. Mais elle frappe aussi tous les bas revenus, qu'ils soient du travail, de remplacement, ou de retraite, dès le premier euro, car elle est proportionnelle : pour les détenteurs de revenus modestes, elle pèsera donc plus lourdement sur le pouvoir d'achat que la hausse de la TVA.

On peut souhaiter, malgré tout, privilégier la CSG, instrument

de prélèvement à assiette large qui permet de faire contribuer l'ensemble des revenus au financement de la protection sociale : c'était, dès le départ, sa justification et sa raison d'être. Mais dans ce cas, le souci de justice exigerait que l'on accompagne cette montée en puissance d'une réforme fiscale plus ambitieuse, qui redonne une véritable progressivité à l'ensemble de prélèvements directs et, si possible, aux transferts sociaux sous condition de ressources.

Alléger le coût du travail en transférant la charge d'une partie du financement de la protection sociale vers des prélèvements autres que les cotisations sociales apparaît souhaitable et possible, tout en rendant le système fiscal français plus juste. Pour ce faire, il convient de compenser la baisse des cotisations sociales, patronales, mais aussi éventuellement salariés, par un alourdissement des prélèvements pesant sur la consommation et sur les activités polluantes, afin de modifier résolument les prix relatifs, donc les incitations qui pèsent sur les entreprises et les ménages dans leurs choix de techniques de production et d'emploi et dans leurs choix de consommation ; et de conduire en même temps une réforme de la fiscalité directe qui permette de compenser les effets négatifs de ces modifications sur le pouvoir d'achat des détenteurs de revenus modestes et de rendre l'ensemble des prélèvements directs plus progressifs. Alourdir la CSG sans conduire cette grande réforme[2] serait léser ces catégories.

[1] Voir notamment, J. Le Cacheux, 2012a, « La TVA « sociale », antisociale ? », [Blog de l'OFCE, 6 janvier](#), et E. Heyer, M. Plane et X. Timbeau, 2012, « Impact économique de la

« quasi TVA sociale ». Simulations macroéconomiques et effets sectoriels », *Débats et politiques*, [Revue de l'OFCE, n°122](#), sous la direction de G. Allègre et M. Plane, « Réforme fiscale », mars.

[2] Pour une exposition plus précise des principes d'une telle réforme, voir J. Le Cacheux, 2012b, « Soutenabilité et justice économique. Finalités et moyens d'une réforme fiscale », *Débats et politiques*, [Revue de l'OFCE, n°122](#), sous la direction de G. Allègre et M. Plane, « Réforme fiscale ».

La suppression de la défiscalisation des heures supplémentaires va-t-elle créer des emplois ?

par [Eric Heyer](#)

Avant la [conférence de presse du 26 juillet 2012](#) au cours de laquelle l'OFCE présentera une évaluation du projet économique du gouvernement Ayrault, nous dressons un bilan de la défiscalisation des heures supplémentaires et de son exonération de cotisations sociales, puis évaluons l'impact sur l'emploi et les finances publiques de la suppression de cette mesure.

Le nouveau gouvernement a décidé de revenir sur la mesure de défiscalisation des heures supplémentaires et son exonération de cotisations sociales qui s'appliquait depuis le 1^{er} octobre

2007 à l'ensemble des salariés des secteurs public et privé en France. A compter du 1^{er} septembre 2012, l'exonération de charges pour les salariés sera supprimée, quelle que soit la taille de l'entreprise. L'exonération de charges patronales, quant à elle, ne sera maintenue que dans les PME de moins de 20 salariés. Enfin, les heures supplémentaires effectuées à partir du 1^{er} août 2012 seront soumises à l'impôt sur le revenu.

Dans ce billet, nous tenterons dans un premier temps de dresser un bilan de cette mesure en s'intéressant tout particulièrement à ses conséquences sur l'emploi et les finances publiques (1). Dans un deuxième temps, nous évaluerons l'impact sur l'emploi et les finances publiques de cette réforme pour les années à venir (2).

1. Quel bilan peut-on tirer de la défiscalisation des heures supplémentaires ?

a) Quel coût *ex-ante* sur les finances publiques ?

En 2011, selon l'ACOSS, le nombre d'heures supplémentaires exonérées au titre de la loi TEPA s'est élevé à 739 millions. Plus de la moitié de ces heures ont été réalisées dans les entreprises de plus de 20 salariés (57,7 %) [\[1\]](#). Le montant des exonérations afférentes a été de 3,107 milliards d'euros dont plus de 77 % proviennent des baisses de charges salariales. Concernant les baisses de cotisations patronales, elles représentent 693 millions d'euros en 2011 dont 65,5 % sont en faveur des entreprises de moins de 20 salariés [\[2\]](#) (tableau 1).

Tableau 1. Coût *ex ante* pour les finances publiques de la défiscalisation des heures supplémentaires en 2011

Taille de l'entreprise...		... moins de 20 salariés	... plus de 20 salariés	Total
Nombre d'heures	En millions €	312	427	739
	En %	42,3	57,7	
Exonérations de cotisations...	En millions €	1 431	1 676	3 107
	En %	46,0	54,0	
... salariales	En millions €	977	1 437	2 414
	En %	40,5	59,5	
... patronales	En millions €	454	239	693
	En %	65,5	34,5	
Exonération d'IRPP	En millions €			1 400
Coût total pour les finances publiques	En millions €			4 507

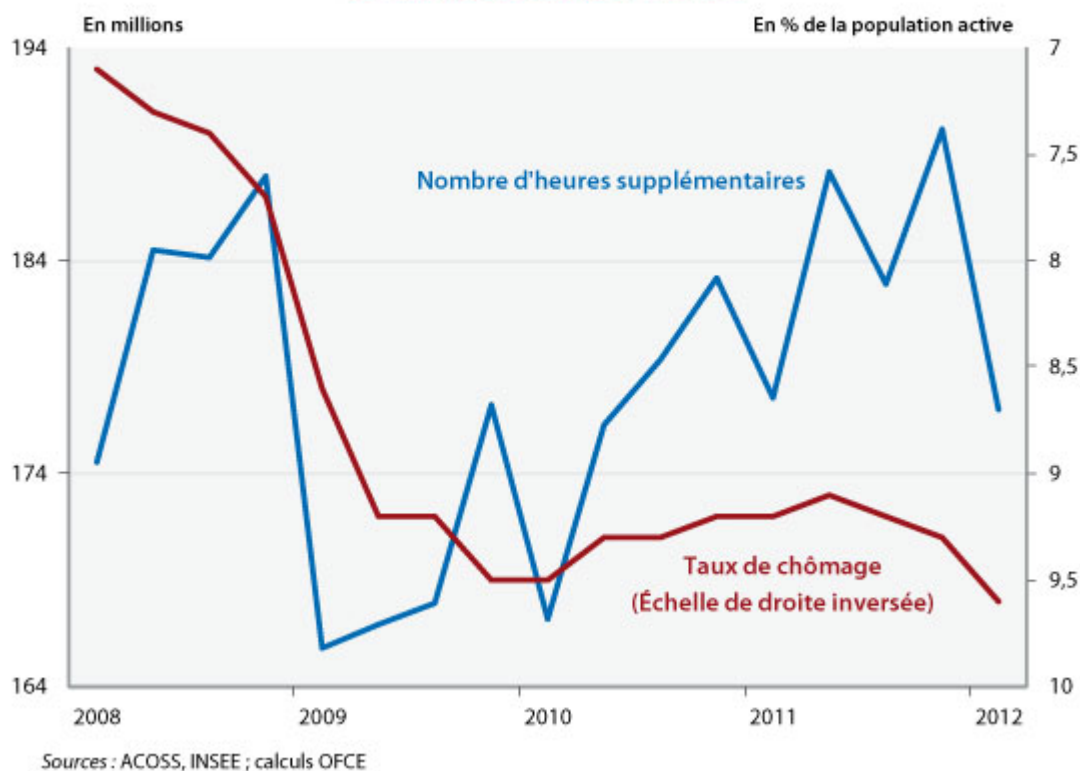
Sources : ACOSS, calculs OFCE.

Par ailleurs, cette mesure permettait aux salariés d'exonérer d'impôt sur le revenu les rémunérations versées au titre des heures supplémentaires effectuées dans la seule limite d'une majoration de 25 %. D'après le PLF 2012, cela a entraîné un manque à gagner de 1,4 milliard d'euros pour les finances publiques en 2011. Au total, le coût *ex-ante* pour les finances publiques de cette mesure s'est élevé à environ 4,5 milliards d'euros en 2011.

b) Cette mesure a-t-elle induit une augmentation du nombre d'heures supplémentaires ?

Un des objectifs de cette mesure était d'inciter à une durée du travail plus longue par le biais d'un recours accru aux heures supplémentaires. Cela fut-il le cas ? Compte tenu de la faiblesse de la longueur des séries et d'une impossibilité de comparaison avec un épisode conjoncturel similaire, il apparaît difficile de répondre catégoriquement à cette question. Il nous semble toutefois possible, à la lecture des données fournies par l'ACOSS, de formuler une hypothèse de travail.

Graphique 1. Heures supplémentaires par trimestre et taux de chômage en France



Comme l'illustre le graphique 1, après une montée en charge progressive du dispositif au cours des premiers trimestres d'application, le nombre d'heures supplémentaires a atteint un premier pic en fin d'année 2008 avec près de 188 millions au quatrième trimestre. Au cours du premier trimestre 2009, le nombre d'heures supplémentaires s'est effondré de près de 12 %, s'établissant à 165 millions. Si cette baisse est cohérente avec la forte dégradation d'activité observée en France à cette époque, la remontée du volume d'heures supplémentaires depuis est plus surprenante : alors que l'activité ne repartait pas suffisamment pour permettre une décrue du chômage, rendant compte d'une position cyclique dégradée de l'économie, le volume d'heures supplémentaires a franchi un nouveau pic en 2011, atteignant plus de 190 millions au quatrième trimestre. Ce rebond contra-cyclique peut être dû à la défiscalisation associée aux heures supplémentaires : sans elle, compte tenu de la situation conjoncturelle toujours dégradée, leur nombre aurait dû rester voisin de celui observé en début d'année 2009.

Sous cette hypothèse, en 2011, cette mesure aurait favorisé une hausse de près de 80 millions d'heures supplémentaires, soit un supplément de 11 %.

c) Quel impact sur l'emploi ?

L'impact sur l'emploi est ambigu. En effet, deux effets de sens contraire se superposent :

1. Le premier est positif et relatif à la baisse du coût du travail et à la hausse du pouvoir d'achat des salariés. Face à la baisse du coût des heures supplémentaires, les entreprises seraient incitées à augmenter le temps de travail des salariés en place, en particulier dans les secteurs où le recrutement de la main-d'œuvre connaît des tensions (bâtiment, hôtellerie, santé ou éducation). La rémunération de ces heures supplémentaires permettrait une augmentation du pouvoir d'achat irriguant l'ensemble de l'économie avec un effet positif sur l'emploi ;
2. Le deuxième est négatif pour l'emploi : en abaissant le coût d'une heure supplémentaire, cela incite les entrepreneurs à allonger la durée du travail, favorisant alors la situation des *insiders* (salariés) au détriment de celle des *outsiders* (les chômeurs). Cela engendre une augmentation de la productivité par tête des salariés français, ce qui est positif pour la croissance potentielle de l'économie française mais défavorable à l'emploi à court terme. Dans un travail antérieur (Heyer, 2011a), mené sur des données regroupant 35 secteurs de l'économie française, nous avons estimé qu'une hausse de 1 % des heures supplémentaires détruirait près de 6 800 emplois salariés du secteur marchand (soit 0,04 % des salariés marchand) dont les trois quarts seraient des emplois intérimaires ;

Tableau 2. Impact ex post de la défiscalisation des heures supplémentaires sur l'emploi et les finances publiques en 2011

	Impact dû à la hausse des heures supplémentaires (1)	Impact dû à hausse du pouvoir d'achat des salariés (2)	Impact global (1)+(2)
Emploi total (en milliers)	-72,6	42,5	-30,1
Solde des APU (en pts de PIB)	—	—	-0,34

Source : OFCE, calculs emod.fr

D'après nos simulations, réalisées à l'aide du modèle macroéconomique de l'OFCE, *emod.fr*, et dont les principaux résultats sur l'emploi sont résumés dans le tableau 2, l'effet négatif l'emporterait sur l'effet positif : la défiscalisation des heures supplémentaires aurait détruit plus de 30 000 emplois en 2011.

Ce résultat conforte l'idée selon laquelle, dans un contexte conjoncturel dégradé, comme cela est le cas dans la période récente, la défiscalisation des heures supplémentaires apparaît clairement inadaptée et contre-productive pour l'emploi (Heyer, 2011b). Face à un choc négatif imprévu, les entreprises commencent généralement par réduire le temps de travail, puis se séparent de leurs emplois précaires et en particulier de leurs intérimaires, avant finalement de procéder à des licenciements économiques.

Par ailleurs, la baisse des charges salariales et patronales ainsi que l'exonération d'impôt sur le revenu, coûtent 4,5 milliards d'euros *ex-ante* (0,22 point de PIB) et ne sont pas financés. En tenant compte de plus du coût pour les finances publiques de la dégradation du marché du travail (-30 000 emplois), cette mesure aurait creusé le déficit public de 6,8 milliards d'euros, soit 0,34 point de PIB en 2011.

Le financement de cette mesure alourdirait son bilan sur l'emploi : selon le mode de financement retenu, les pertes d'emplois auraient finalement été comprises entre 52 000 et 95 000 postes en 2011 (tableau 3).

Tableau 3. Impact sur l'emploi en 2011 de la défiscalisation des heures supplémentaires selon le type de financement de la mesure

	Non financée	Financée par une...			
		... hausse de TVA	... hausse de l'IRPP	... hausse des cotisations sociales	... baisse des dépenses publiques
Emploi total (en milliers)	-30.1	-79	-52	-84	-95
Solde des APU (en pts de PIB)	-0.34	0,00	0,00	0,00	0,00

Source : OFCE, calculs emod.fr

2. Quel impact de cette réforme ?

A compter du 1^{er} septembre 2012, l'exonération de charges pour les salariés est supprimée, quelle que soit la taille de l'entreprise. L'exonération de charges patronales, quant à elle, n'est maintenue que dans les PME de moins de 20 salariés.

a) Cette réforme va-t-elle induire une baisse du nombre d'heures supplémentaires ?

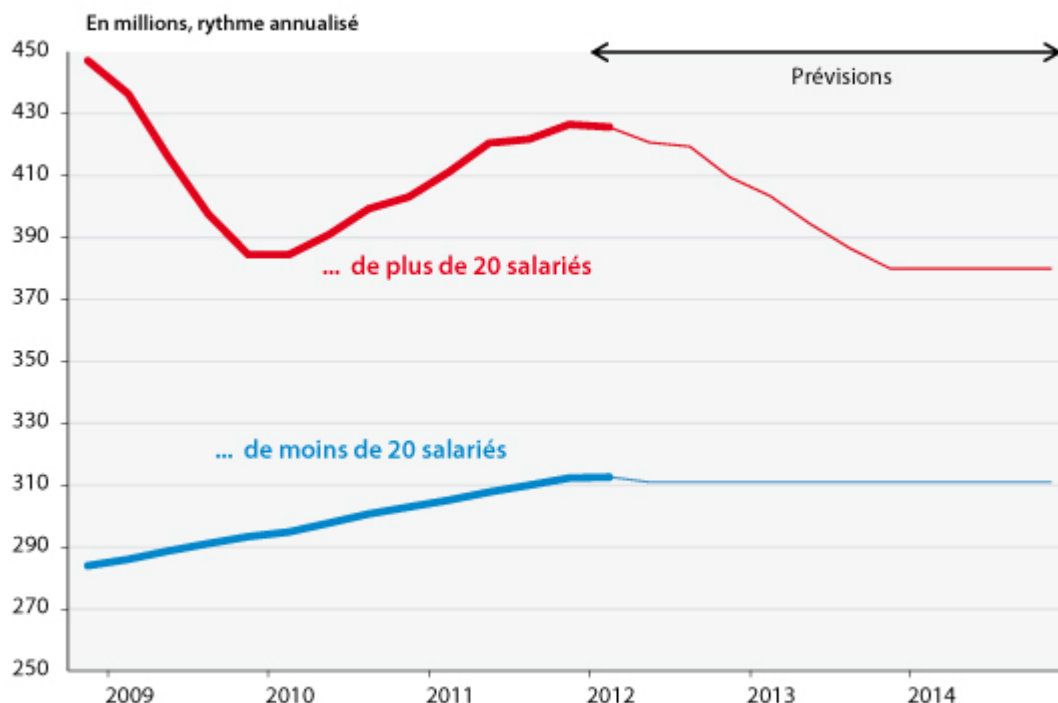
En maintenant l'exonération de charges patronales pour les entreprises de moins de 20 salariés, il est possible d'imaginer que cette réforme n'aura pas d'impact sur le volume d'heures supplémentaires effectuées dans ces PME. En revanche, pour les autres entreprises, l'incitation à un plus fort recours disparaissant, on peut supposer que ce volume diminuera en revenant vers un niveau plus compatible avec le cycle conjoncturel.

Nous faisons alors l'hypothèse qu'à compter de 2013, le volume d'heures supplémentaires dans les entreprises de moins de 20 salariés se maintiendrait à plus de 310 millions. Dans les autres entreprises, nous faisons l'hypothèse que le volume annuel d'heures supplémentaires en 2013 reviendrait vers celui enregistré fin 2009-début 2010, à savoir proche de 380 millions (graphique 2).

Au total, selon nos hypothèses, la baisse des heures

supplémentaires pourrait être de 1,2 % en 2012 et de 5,9 % en 2013, soit une baisse de 7,1 % par rapport au niveau observé aujourd'hui.

Graphique 2. Nombre annuel d'heures supplémentaires dans les entreprises...



Sources : ACOSS, INSEE ; calculs OFCE.

b) Quel impact sur l'emploi et les finances publiques à l'horizon 2014 ?

Sur la période 2011-2014, si la baisse des heures supplémentaires prévue se réalise, cette réforme permettra la création ou la sauvegarde de 17 900 emplois. Ce résultat est la conséquence de deux effets de sens inverse (tableau 4) : le premier est négatif et est lié à la baisse du pouvoir d'achat des salariés bénéficiant des heures supplémentaires (-29 000 emplois) ; le second est positif et résulte de la réduction du recours aux heures supplémentaires dans les entreprises de plus de 20 salariés (46 900 emplois).

Sur la même période, la suppression de la défiscalisation permettra d'économiser 2,6 milliards d'euros d'exonération de charges sociales et permettra d'engranger un surplus de 1,3

milliard d'euros d'impôt sur le revenu. Par ailleurs, les créations d'emplois supplémentaires entraîneront un supplément de recettes fiscales et une économie de dépenses sociales de 1,3 milliard d'euros. Au total, une fois le bouclage macroéconomique réalisé, cette réforme permettra de réduire le déficit des APU de 5,2 milliards, soit 0,26 point de PIB en 2014 (tableau 4).

Tableau 4. Impact ex post de l'arrêt de la défiscalisation des heures supplémentaires sur l'emploi et les finances publiques à l'horizon 2014

	Impact dû à la baisse des heures supplémentaires (1)			Impact dû à baisse du pouvoir d'achat des salariés (2)			Impact global (1)+(2)			Impact global au cours de la période 2011-2014
	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014	
Emploi total (en milliers)	7,9	39	0	-3,2	-22,3	-3,5	4,7	16,7	-3,5	17,9
Solde des APU (en pts de PIB)							0,07	0,11	0,08	0,26

Source : OFCE, calculs emod.fr

Références bibliographiques

Heyer É. (2011a), « Faut-il revenir sur la défiscalisation des heures supplémentaires ? Simulation et première évaluation de ce dispositif », [Note de l'OFCE](#), n° 2, septembre.

Heyer É. (2011b), « The effectiveness of economic policy and position in the cycle: the case of tax reductions on overtime in France », [Oxford Review of Economic Policy](#), vol. 27, n° 2, summer.

Sévin É. et Y. Zhang (2012), « Les heures supplémentaires au premier trimestre 2012 », [Acoss Stat](#), n°150, mai.

[1] Rappelons toutefois que près de 70 % des salariés travaillent dans des entreprises de plus de 20 salariés.

[2] Rappelons que cette mesure introduit une réduction forfaitaire des charges patronales de 1,5 euro par heure supplémentaire effectuée dans les entreprises de moins de vingt salariés et de 0,5 euro dans les entreprises de plus de

vingt salariés. Pour plus de détails sur la mesure, se référer à Heyer (2011b).

Petits transferts entre familles

par [Guillaume Allègre](#)

Une des premières mesures prises par le nouveau gouvernement a été d'augmenter de 25 % l'Allocation de rentrée scolaire (ARS) dès la rentrée 2012. Cette mesure figurait dans les 60 engagements du candidat Hollande avec l'abaissement du plafonnement de l'avantage lié au quotient familial (QF) (engagement 16) [\[1\]](#) qui devrait être voté en juillet 2012. Ces deux instruments de la politique familiale (ARS, QF) ont des logiques et des effets très différents. Alors que l'ARS concerne les ménages modestes du fait d'une mise sous conditions de ressources, le plafond du quotient familial n'affecte que les ménages les plus aisés. Le financement de l'augmentation de l'ARS par une baisse du plafonnement du QF doit permettre de maintenir les ressources de la politique familiale. Cette réforme implique un transfert d'environ 400 millions d'euros des familles dont le niveau de vie se situe dans le décile le plus élevé vers les familles les plus modestes, celles dont le niveau de vie se situe dans les quatre premiers déciles de niveau de vie.

L'ARS est une prestation sociale, sous condition de ressources, versée annuellement au moment de la rentrée scolaire aux familles ayant à charge un ou plusieurs enfants scolarisés âgés de 6 à 18 ans. Créée en 1974, elle n'était alors versée qu'aux familles bénéficiaires d'une autre

prestation familiale (allocation familiale à partir du deuxième enfant ou prestation sous condition de ressources). Revalorisée en 1993, elle a ensuite été étendue, à partir de 1999, aux familles avec un seul enfant ne bénéficiant pas d'autre prestation. En 2010, la mesure bénéficiait à 2,8 millions de ménages [2] (dont 210 000 familles sans autre prestation CNAF) pour un coût total de 1,49 milliard d'euros. Les familles bénéficiaires recevaient en moyenne 520 euros par an. Pour la rentrée 2012, pour être éligible, les ressources de l'année 2010 ne doivent pas dépasser 23 200 euros pour les familles ayant un enfant à charge, auxquels il faut ajouter 5 300 euros par enfant supplémentaire. Le montant de la prestation dépend de l'âge des enfants scolarisés. En 2011, il était de 285, 300 et 311 euros respectivement par enfant de 6 à 10 ans, 11 à 14 ans et 15 à 18 ans [3].

A la suite de l'élection présidentielle, pour 2012, ces montants ont été fixés par décret respectivement à 356, 375 et 388 euros [4]. Le gain de la revalorisation pour un couple avec deux enfants de 6 et 11 ans est de 141 euros par an si son revenu est inférieur à 28 500 euros. Pour un couple avec trois enfants de 6, 11 et 15 ans, le gain est de 215 euros. La revalorisation de 25 % de l'allocation représente une dépense supplémentaire de l'Etat de 372 millions d'euros.

Le système du quotient familial de l'impôt sur le revenu permet de tenir compte de la taille des foyers fiscaux, et notamment de la présence ou non d'enfants dans le calcul de l'impôt à payer. Le quotient familial, mesure de la capacité contributive, est le ratio entre le revenu net imposable et le nombre de parts fiscales du foyer. L'administration fiscale applique à ce quotient le barème de l'impôt puis re-multiplie par le nombre de parts fiscales afin de déterminer le montant d'impôt dû, de telle sorte que deux foyers ayant le même quotient sont confrontés au même *taux* d'imposition [5]. Un couple avec 2 enfants (trois parts) ayant un revenu imposable de 60 000 euros est soumis au même *taux d'impôt* sur son revenu

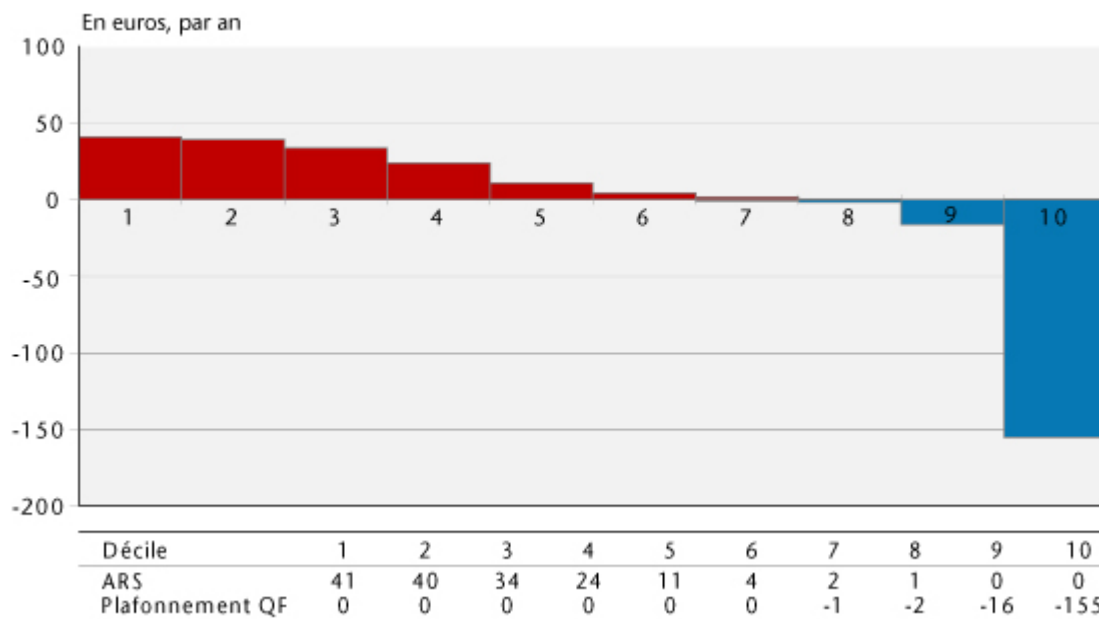
imposable qu'un couple sans enfant (2 parts) ayant un revenu de 40 000 euros : chacun de ces foyers fiscaux a un quotient familial égal à 20 000 euros ; ils sont ainsi considérés par l'administration fiscale comme ayant la même faculté contributive. Le système de quotient familial ne procure aucun gain lorsque l'impôt est proportionnel. Plus l'impôt est progressif, plus le gain procuré par le système de quotient familial est élevé. L'administration fiscale plafonne ce gain à 2 336 euros par demi-part, soit un gain maximum de 4 672 euros (ou 389 euros mensuels) par enfant à partir du troisième enfant et pour le premier enfant des parents isolés. Le plafonnement concerne des ménages ayant des revenus relativement élevés : 6 600 euros net par mois pour un couple avec deux enfants, 8 500 euros avec trois. Selon la DGFIP, 770 000 foyers (soit 2,1 % des foyers fiscaux) étaient concernés par le plafonnement en 2008, soit un gain pour l'Etat de 1,2 milliard d'euros, ce qui représente en moyenne 1 550 euros par foyer fiscal plafonné.

Selon le programme présidentiel, le plafonnement du gain lié au quotient familial doit être abaissé dans la Loi de finances rectificative à 2 000 euros par demi-part supplémentaire. La perte annuelle maximale pour les foyers fiscaux effectivement plafonnés serait donc de 336 euros par demi-part, soit 672 euros pour un couple avec deux enfants (trois parts fiscales) et 1 344 euros avec trois (quatre parts fiscales). Selon nos calculs, l'économie pour l'Etat serait de 430 millions d'euros (France métropolitaine) et le nombre de foyers concernés 900 000, soit un coût moyen de 488 euros par foyer.

Le graphique représente les transferts engendrés par les deux réformes par décile de niveau de vie. Du fait de sa mise sous conditions de ressources, la revalorisation de l'ARS bénéficie principalement aux ménages ayant des enfants appartenant aux 4 premiers déciles de niveau de vie, tandis que l'abaissement du plafond du quotient familial concerne les ménages du décile le plus élevé. En termes de redistribution verticale, la réforme

est assez bien ciblée, même si les montants en jeu sont relativement faibles. Le gain pour l'Etat serait marginal. L'effet sur la croissance devrait être positif, du fait d'une plus grande propension à épargner des ménages les plus aisés, mais mineur, de part la faiblesse des sommes en jeu et le montant des économies qui est légèrement supérieur à celui des dépenses supplémentaires.

Variation moyenne (sur l'ensemble des ménages) de revenu par décile de niveau de vie



Source : MISME Socio-Fiscal, législation 2012.

De fait, cette réforme est peu controversée. Le principe du plafonnement de l'avantage fiscal du quotient familial est largement accepté (voir [Sterdyniak](#)) et sa justification est robuste : à partir d'un certain niveau de revenus, son augmentation ne sert plus à la consommation des enfants. L'ARS a plusieurs avantages : [son usage est principalement lié aux dépenses de rentrée scolaire](#), elle permet de verser une allocation aux familles d'un enfant, elle est bien ciblée sur les ménages les moins aisés.

D'autres réformes, allant plus loin dans ce sens, pourraient être envisagées : par exemple, le plafonnement par enfant de l'avantage fiscal (et non plus par demi-part) ou, mieux, la suppression des demi-parts supplémentaires à partir du

troisième enfant, ce qui permettrait de financer, en partie, la mise en place d'un complément familial sous conditions de ressources dès le premier enfant. En effet, le système de quotient familial semble trop généreux à partir du troisième enfant (voir [Allègre, 2012](#)), et le complément familial, prestation familiale sous conditions de ressources, ne concerne aujourd'hui que les familles de trois enfants et plus, souvent les moins aisées. Un élargissement du dispositif qui bénéficierait également aux familles nombreuses et permettrait d'inclure les autres familles les moins aisées dans le dispositif.

[1] « Je maintiendrai toutes les ressources affectées à la politique familiale. J'augmenterai de 25 % l'allocation de rentrée scolaire dès la prochaine rentrée. Je rendrai le quotient familial plus juste en baissant le plafond pour les ménages les plus aisés, ce qui concernera moins de 5 % des foyers fiscaux. »

[2] Métropole et Dom.

[3] Les familles ayant des enfants de 0 à 3 ans peuvent bénéficier, sous conditions de ressources, de l'allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) afin de faire face aux dépenses spécifiques liées à la jeune enfance. En dehors des aides liées à la garde des enfants, il existe ainsi un vide entre 3 et 6 ans, tranche d'âge pour laquelle les dépenses sont supposées moins importantes.

[4] En fait, la revalorisation initiale devait être de 1 %, le « coup de pouce » n'est donc que de 24 %.

[5] Le système de parts attribue 1 part à une personne seule, 1 part au conjoint éventuel, 1/2 part respectivement au premier et deuxième enfant, 1 part aux enfants suivants, et 1/2 part supplémentaire au premier enfant des parents isolés.

Vers une hausse de la CSG ?

L'ouvrage que l'OFCE a consacré récemment à la [Réforme fiscale](#), sous la direction de Guillaume Allègre et Mathieu Plane, offre des pistes de réflexion à toutes celles et tous ceux que la possible hausse de la CSG en France intéresse. Outre cet ouvrage, un post d'[Henri Sterdyniak et Vincent Touzé](#) répondait fin 2011 à la question suivante : peut-on réformer le financement de la protection sociale pour renforcer la compétitivité des entreprises, sans nuire au pouvoir d'achat des ménages et des retraités ?

Financement du supérieur : faut-il faire payer les étudiants ?

par [Guillaume Allègre](#) et [Xavier Timbeau](#)

Faut-il faire financer par les étudiants, sous la forme d'une hausse des droits d'inscription qui pourrait être couplée ou non à des prêts, une partie plus importante du coût de l'enseignement supérieur ? Le caractère anti-redistributif du financement par l'impôt de l'enseignement supérieur est souvent mis en avant. Nous montrons [dans un document de travail](#) que dans une perspective de cycle de vie l'impôt

proportionnel n'est pas anti-redistributif.

Si la hausse des droits de scolarité dans le supérieur n'est pas à l'ordre du jour politique en France, elle fait l'objet d'une bataille intense, non seulement au Québec, mais aussi en Espagne et en Grande Bretagne, où des manifestations étudiantes ont éclaté fin 2010. En France, la hausse des droits d'inscription à l'université est régulièrement proposée dans des rapports : récemment (2011) dans une [note de l'Institut de l'Entreprise](#) sur le rôle des entreprises dans le financement du supérieur, Pierre-André Chiappori propose de « lever le tabou des frais d'inscription ». Dans une [contribution à Terra Nova](#) publiée en 2011, Yves Lichtenberger et Alexandre Aïdara proposent une hausse de l'ordre de 1 000 euros annuels des droits d'inscription à l'université. Paradoxalement, les auteurs proposent également la création d'une allocation d'étude utilisable tout au long de la vie. Les auteurs entendent répondre à deux logiques économiques contradictoires. D'une part, l'allocation d'étude permet d'élever le niveau général de formation, facteur d'innovation et de croissance, d'autre part de lutter contre l'auto-sélection sociale dans l'enseignement supérieur :

Dans les pays qui l'ont adoptée [l'allocation d'étude], les couches sociales défavorisées ont pu avoir l'opportunité d'accomplir de longues études alors que leur origine sociale les prédestinait à des filières courtes permettant d'accéder rapidement au salariat. C'est donc une condition importante de l'élévation générale du niveau d'études et de qualification des jeunes, qui est une préoccupation centrale de ce rapport. (Lichtenberger et Aïdara, [p.82](#))

Mais d'autre part, l'enseignement bénéficie aux plus favorisés et sa gratuité serait ainsi anti-redistributive :

La quasi-gratuité de l'enseignement supérieur public conduit d'abord à un transfert de ressources (le coût public des études) en direction des jeunes qui font les études les plus

longues. Il s'agit massivement des jeunes issus des milieux les plus favorisés. Ce transfert se traduit in fine en un rendement privé pour les bénéficiaires : les salaires, puis les pensions plus élevés et dont les plus qualifiés bénéficient tout au long de leur vie. (...) En l'état, la gratuité n'a aucune vertu redistributive et aggrave même les inégalités. (Lichtenberger et Aïdara, [p.84](#))

De fait, même s'il n'est pas le seul, le caractère anti-redistributif de la gratuité de l'enseignement supérieur est un des principaux arguments des défenseurs d'une hausse des droits de scolarité. Or, cet argument s'appuie sur une vision statique et familialiste de la redistribution. Nous adoptons au contraire une perspective de cycle de vie. Comme le souligne le deuxième extrait ci-dessus, les bénéficiaires des dépenses d'éducation profitent d'un rendement privé moyen important : ils auront des salaires et des pensions plus élevés tout au long de leur vie. Même en supposant que l'impôt (sur le revenu) est proportionnel au revenu (ce qui n'est pas le cas : en réalité, il est progressif), ils paieront, en absolu, un impôt beaucoup plus élevé que les individus ayant suivi des études plus courtes. Surtout, l'impôt permet de faire financer l'enseignement par les individus qui bénéficient réellement d'un rendement privé important, et en proportion de ce rendement. Les personnes qui subissent les discriminations sur le marché du travail, ou qui, parce qu'elles ont été orientées dans des filières moins rentables, bénéficient de faibles rendements de l'éducation remboursent à la société par leur impôt un montant plus faible que celles qui ne les ont pas subies. Le financement par l'impôt sur le revenu conduit à faire contribuer les personnes ayant des revenus élevés, même lorsqu'elles n'ont pas suivi de longues études. L'injustice serait alors dans le transfert entre les personnes bénéficiant de hauts revenus qui n'ont pas fait de longues études et celles qui en ont fait. Mais si l'éducation est caractérisée par une part importante de rendements sociaux, de part ses effets sur la croissance ([voir Aghion et](#)

[Cohen](#)), alors les personnes à hauts revenus sont les bénéficiaires des dépenses d'éducation, qu'elles aient fait des études ou non (les entrepreneurs autodidactes bénéficient ainsi de la disponibilité d'une main-d'œuvre qualifiée).

En adoptant une perspective de cycle de vie, nous montrons [dans un document de travail](#) que financer les dépenses d'éducation non obligatoires (au-delà de 16 ans) par un impôt proportionnel constitue un transfert net des plus hauts revenus sur l'ensemble de la carrière professionnelle, vers les plus faibles revenus sur l'ensemble de la carrière. Dans une perspective de cycle de vie, la gratuité de l'éducation non-obligatoire financée par l'impôt ne bénéficie pas aux individus ayant les parents les plus aisés (le transfert des individus provenant des ménages les plus aisés vers ceux des ménages les moins aisés n'est pas significativement différent de zéro). Si les individus issus des ménages les plus pauvres réagissent à l'augmentation des frais de scolarité en réduisant leur investissement éducatif, même lorsqu'elle est financée par des prêts, alors, il ne fait guère de doute qu'ils seront les premières victimes de ce type de réforme. Les défenseurs des hausses des frais de scolarité plaident, en général, pour de faibles hausses des droits d'inscription ainsi que des exonérations sous condition de ressources parentales. Mais, l'histoire récente, en Australie, au Royaume-Uni ou au Canada, montre qu'une fois les droits d'inscription introduits, il est difficile d'empêcher les gouvernements en quête de nouvelles ressources d'augmenter les droits et de réduire les seuils d'exonération.

En matière d'enseignement supérieur, l'injustice première est le moindre accès des individus issus de milieux modestes. Le plus sûr moyen d'assurer l'équité devant l'éducation reste de la financer par l'impôt sur le revenu et de réformer l'enseignement pour qu'il vise la réussite scolaire de tous plutôt que la sélection.