

L'action économique de l'État

Quelles voies de réforme de la fiscalité ?

Budget de l'État et finances publiques
Cahiers français n° 329

L'action économique de l'État

52

La fiscalité cristallise nombre de reproches adressés aux finances publiques. De fait, la complexité du système d'imposition français nuit à sa lisibilité pour les contribuables. Si tout le monde convient aujourd'hui qu'il faut réformer la fiscalité française, c'est un souci récurrent qu'illustrent les profondes modifications déjà subies par la taxation des ménages et des entreprises depuis quinze ans. Les voies pour réformer la fiscalité sont nombreuses et largement divergentes, même si, comme le précise Jean-Marie Monnier, elles peuvent toutes être analysées à l'aune de l'équité, de l'efficacité et de l'efficience qu'elles engendrent.

C. F.

Quinze années de réformes fiscales

Depuis le début des années 90, le système fiscal français a connu de nombreuses modifications qui ont affecté l'ensemble de ses composantes. La portée de ces transformations a parfois été symbolique, comme la suppression du droit de bail qui s'intégrait dans un plan de simplification de la fiscalité. À l'inverse, d'autres réformes ont altéré le profil de celle-ci, comme la création et la montée en puissance de la contribution sociale généralisée (CSG), de la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS), parallèlement à la réduction des taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) et à l'adoption de très larges exonérations de la part employeur des cotisations sociales. Enfin, une fraction non négligeable de ces évolutions, touchant principalement à la fiscalité indirecte (TVA et droits d'accises) (1), s'est inscrite dans l'harmonisation des fiscalités européennes. Les politiques fiscales menées durant cette période n'ont certes pas suivi une progression linéaire, évoluant fréquemment au rythme des changements de majorité

politique. On peut néanmoins, de manière synthétique, identifier quatre inflexions importantes du système de prélèvements.

La principale de ces évolutions, tant du point de vue des masses financières en cause que de l'orientation générale du système fiscal, concerne le **financement de la protection sociale**. Deux traits majeurs peuvent à cet égard être mis en évidence. Le premier est la **très forte croissance des exonérations de la part employeur des cotisations sociales**. Alors qu'elles étaient négligeables au début des années 90, ces exemptions se sont élevées à 23 milliards d'euros en 2003 (soit environ 7,5 % de l'ensemble des cotisations effectives perçues au cours de cette année). L'essentiel du manque à gagner provoqué par ces allègements est compensé par le budget de l'État. Un ensemble de taxes affectées a été mobilisé à cet effet : droits sur les tabacs, les alcools, contribution sociale sur le bénéfice des sociétés, taxes sur les activités polluantes, taxes sur les véhicules de sociétés, taxe sur les conventions d'assurance, prélèvement sur les véhicules terrestres à moteur (VTM), taxe de prévoyance. Quant aux exonérations restant à la charge de la sécurité sociale, elles représentent une faible fraction du total, mais se sont néanmoins élevées à 2,2 milliards d'euros en 2003. Le second trait caractéristique de l'évolution des ressources de la protection sociale, est la **création de nouveaux prélèvements fiscaux sur les revenus des ménages** affectés aux régimes sociaux venant soit se substituer à des cotisations sociales (cotisations d'assurance maladie), soit les compléter grâce à une assiette plus large. Au total, la structure des ressources de la protection sociale (2) a connu une mutation de grande ampleur. Parmi les facteurs occupant une place prépondérante dans ces transformations, on trouve deux des quatre inflexions majeures du système de prélèvements :

- la **contraction de la part des ressources publiques et sociales issues des entreprises** est un élément essentiel car elle traduit le désengagement des entreprises de la sphère collective (3). De fait, en dehors des exonérations de cotisations sociales, les entreprises ont en outre bénéficié de très forts allègements de taxe professionnelle et de la suppression des prélèvements complémentaires à l'impôt sur les sociétés ;

- la **transformation des prélèvements acquittés par les ménages** a pris deux formes. Entre 1990 et 2002, la part des prélèvements obligatoires affectant le revenu des ménages est passée de 31,6 % à 34,3 % (4). En

(1) Une accise est une taxe spécifique sur un bien déterminé (on parle aussi de droit d'accise) dont l'assiette n'est pas constituée de la valeur monétaire du bien mais d'une unité variable, généralement physique : poids, volume, degré, nombre... Dans l'Union européenne (en particulier en France) les accises les plus importantes reposent sur les produits pétroliers, les alcools et les tabacs.

(2) Le périmètre de la protection sociale ici considéré est celui du compte satellite de la comptabilité nationale. Son champ est plus large que celui des comptes de la Sécurité sociale (qui ne concerne que le régime général) ou que celui de la loi de financement de la Sécurité sociale.

(3) Sur ce point, voir Pierre Volovitch, « L'évolution des ressources de la protection sociale (1959-1999) », *Revue de l'IRE*, n°37, 2001/3, pp. 3-29.

(4) Pour une étude plus détaillée de l'évolution de la structure fiscale française, voir Jean-Marie Monnier (2004), « La politique fiscale », in Benoît Ferrandon (éd.), *La politique économique et ses instruments, Les notices de la Documentation française*, pp. 53-59.

particulier, tandis que les cotisations sociales des salariés voyaient leur importance relative diminuer de quatre points, celle des impôts sur le revenu des ménages est passée de 11,6 % à environ 18 % sous l'influence des prélèvements nouveaux à taux proportionnels. Dans le même temps, la part de l'IRPP a très sensiblement décliné, provoquant, avec la diminution des taux du barème, la marginalisation de la progressivité.

1. Répartition des impôts sur le revenu en France (en %)

	1990	1995	2002
Total impôts sur le revenu des personnes physiques	100,0	100,0	100,0
IRPP proprement dit	76,4	72,3	39,0
CSG, CRDS, FSV (a)	0,0	26,8	60,6
Autres (b)	23,6	0,9	0,4

(a) Il s'agit ici des impôts sur le revenu affectés au fonds de solidarité vieillesse (FSV).

(b) La rubrique « Autres » comprenait en 1990 pour l'essentiel le prélèvement libératoire sur les revenus de capitaux mobiliers intégré ensuite dans l'IRPP pour la présentation des statistiques OCDE, et la contribution sociale de solidarité sur les revenus mobiliers qui par la suite a été fusionnée avec un prélèvement du même type sur les revenus immobiliers au sein du prélèvement social de 2 % affecté au FSV.

Source : OCDE, calculs de l'auteur.

La dernière inflexion remarquable du système de prélèvements concerne la fiscalité indirecte. Sur plus de vingt ans, on observe en effet une très nette tendance à la **réduction du poids des taxes sur les biens et services** dans la structure fiscale française. Cette part est en effet passée de 30,4 % en 1980 à 25,4 % en 2002, et se situe désormais nettement en dessous de la moyenne européenne. La construction européenne (en particulier l'ouverture du marché unique en 1993) est d'ailleurs directement responsable de cette évolution. Après l'adoption d'un régime commun de TVA, la suppression des entraves à la libre circulation des biens et des services contenait un fort volet fiscal principalement constitué de la TVA et des droits d'accises. Les taux de TVA et la classification des produits ont été harmonisés, engendrant pour la France une réduction progressive de la part de cette fiscalité dans les prélèvements obligatoires.

Les débats sur la réforme fiscale

Pourtant, en dépit de l'ampleur des modifications intervenues depuis la fin des années 80, les débats sur la réforme de la fiscalité n'ont pas cessé, comme en témoigne le grand nombre de rapports pointant ses défaillances.

Réduire la charge fiscale

Du côté de la critique d'inspiration libérale, l'excès de charge fiscale est encore souvent traité de manière

isolée comme la principale source des maux qui handicapent la croissance française. À ce titre, le niveau des cotisations sociales et de la TVA représenterait dans les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre un frein à l'emploi, leur diminution devant alors favoriser la baisse des prix, la création d'emplois et le recrutement de salariés peu qualifiés.

Dans le même ordre d'idée, la diminution des taux de l'IRPP est encore parfois présentée comme un objectif désirable en raison du niveau jugé déraisonnable du taux le plus élevé du barème. C'est la raison pour laquelle la baisse de l'IRPP permettrait de rendre leur dynamisme aux agents les plus productifs de l'économie et de redonner du pouvoir d'achat aux ménages.

Cette argumentation « traditionnelle » de la critique d'inspiration libérale suscite cependant de plus en plus de scepticisme car, après plus de quinze années de transformations massives du système de prélèvements, la vision « étroite » des relations entre l'impôt et la vie économique dont elle est porteuse est contestée. Aucune relation statistique fiable entre l'importance de la part des charges sociales dans le coût du travail et le niveau de celui-ci ne peut ainsi être observée. Par ailleurs, la France se situe plutôt dans une position moyenne au sein des pays développés pour le niveau des charges sociales, alors que la productivité du travail y est très élevée. Enfin, l'efficacité sur l'emploi de la politique d'allègements menée depuis le début des années 90 est loin d'avoir été démontrée, la France subissant toujours un chômage de masse et un appauvrissement des salariés les moins rémunérés.

De même, s'agissant de la TVA, l'harmonisation des fiscalités européennes en a érodé le niveau et le poids relatif dans le système fiscal français. En outre, comme dans le cas des cotisations sociales, il n'y a pas de relation évidente entre le niveau des taux et la situation économique de certains secteurs. La TVA est en effet un impôt à cascade fondé sur le principe de la déduction de la taxe acquittée sur les achats et les investissements, ce qui en neutralise l'incidence dans les comptes des entreprises.

Plus généralement, considéré à travers quelques cas ou quelques impôts isolés de leur contexte économique, le système fiscal français présente parfois une image rigoureuse et pénalisante à l'égard de certains acteurs en raison de taux nominaux élevés. Mais les comparaisons internationales comme la simple association des différents dispositifs (5) montrent qu'en réalité tel n'est pas le cas, et que la France ne se distingue pas particulièrement de ses partenaires étrangers. De fait, l'étroitesse des assiettes et la multiplicité des niches fiscales conduisent à ce résultat paradoxal.

(5) Par exemple, si le taux le plus élevé du barème de l'impôt sur le revenu est de 48,09 %, la simple application préalable de la déduction pour frais professionnels de 10 % et de l'abattement de 20 % ramène en réalité ce taux à 34,6 %. Le rapport d'octobre 2005 du Conseil d'Analyse économique, *Croissance équitable et concurrence fiscale*, rédigé par Christian Saint-Étienne et Jacques Le Cacheux, prend ce même constat pour point de départ.

Fiscalité et attractivité économique de la France

Ce constat, notamment repris dans le rapport Camdessus (6), est l'une des raisons pour lesquelles la critique d'inspiration libérale a nettement évolué. Surtout, l'intensification de la compétition internationale, les problèmes posés par les délocalisations et la question générale de l'attractivité économique de la France ainsi que son déficit d'investissement dans les nouvelles technologies conduisent à un élargissement de la perspective critique. Les prélèvements obligatoires ne sont alors plus que l'un des facteurs d'offre pouvant expliquer les défaillances de la croissance. Dans ce cadre un ensemble de propositions est avancé :

- il convient d'abaisser les taux d'imposition anormalement élevés, car ils créent des distorsions dans la compétition internationale en raison des réformes opérées à l'étranger ;
- pour favoriser l'investissement et améliorer les incitations à des placements économiquement utiles, la taxation du capital (en particulier l'Impôt de solidarité sur la fortune - ISF) et des transmissions (droits de donation et de succession) doit être atténuée voire supprimée. Quant à la fiscalité des revenus de l'épargne, elle doit être réorientée vers l'innovation, et de façon à mieux correspondre aux besoins en capitaux des entreprises ;
- afin de lutter contre les incohérences du système fiscal, il convient de supprimer les niches fiscales. De façon générale, il importe de s'attaquer aux dépenses fiscales (7) qui introduisent un écart dommageable entre les taux apparents et les taux réels d'imposition, créent des distorsions dans les comportements des agents et produisent un affichage défavorable à la compétitivité française ;
- enfin, il faut améliorer l'efficacité du système de prélèvement, principalement par l'introduction de deux mesures : la retenue à la source de l'impôt sur le revenu et la réduction du nombre des administrations intervenant dans l'établissement et la collecte de l'impôt.

La fiscalité contre les dérives du capitalisme

Pour les opposants aux thèses libérales, l'importance de la fiscalité dans les choix de localisation des entreprises et des activités économiques doit être relativisée. La productivité du travail (élevée en France), la qualification des salariés, la qualité des infrastructures publiques, etc., sont également essentielles dans les stratégies d'investissement des firmes (8), et réclament une forte implication de l'État. Or, la France est l'un des principaux pays d'accueil des investissements directs étrangers, alors que le poids réel des délocalisations serait peu important (9). La concurrence fiscale n'est donc pas une stratégie envisageable.

Ce courant de pensée n'est cependant pas unifié, et il existe une grande variété de diagnostics des défaillances du capitalisme sur lesquels s'appuient des projets dont l'objectif est en premier lieu de réorienter le système de prélèvements dans le sens d'une plus grande justice fiscale. Mais il s'agit aussi

2. Coût de gestion (a) de l'impôt en % des recettes nettes (b)

(en 1997)

Allemagne	1,71
France	1,60
Italie	1,52
Pays-Bas	1,23
Royaume-Uni	1,12
Canada	1,05
Espagne	0,89
Irlande	0,88
Suède	0,52
États-Unis	0,49

(a) Le coût retenu dans le tableau comprend l'établissement, la gestion, le contrôle et le recouvrement de l'impôt, hors mission douanière.

(b) En Allemagne, Espagne, France, Italie et dans le Royaume-Uni, les cotisations sociales ne sont pas prises en comptes.

Source : Inspection générale des finances (1999), *Rapport de la mission d'analyse comparative des administrations fiscales*, sous la supervision de Jean-Luc Lépine, Paris, mimeo.

de trouver des sources de financement visant à restaurer la qualité des services publics et à reconstruire une protection sociale de haut niveau, ouverte à tous et assortie de prestations nouvelles susceptibles de permettre à l'État-providence de franchir un saut qualitatif (10). Enfin, de nouvelles préoccupations, en particulier écologiques, ont émergé dans lesquelles la fiscalité est appelée à occuper une place non négligeable. Cet ensemble de réflexions a finalement débouché sur un foisonnement de propositions, certaines de nature plutôt classique, d'autres plus originales. De manière très classique, l'idée selon laquelle on peut améliorer l'équité du système fiscal et créer des ressources nouvelles débouche sur la suggestion d'un accroissement du rôle de l'IRPP, avec un ciblage particulier sur les revenus financiers. Mais l'on peut aussi accroître les recettes fiscales, renforcer la progressivité et donc la redistributivité du système de prélèvements par une réforme de la CSG qui consisterait à la rendre progressive grâce à

(6) Michel Camdessus (2004), *Le sursaut. Vers une nouvelle croissance pour la France*, Paris, La Documentation française.

(7) Les dépenses fiscales sont des dérogations à la « norme » fiscale qui réduisent les recettes budgétaires. Elles sont donc dans une certaine mesure équivalentes aux dépenses directes. Voir le 21^e rapport du Conseil des impôts (2003), *La fiscalité dérogatoire. Pour un réexamen des dépenses fiscales*, Paris, *Journal officiel de la République française*.

(8) Sur ce point, voir Arsène Rieber (2000), « Intégration régionale, mobilité du capital et concurrence fiscale », *Économie internationale, La revue du CEPII*, n°81, 1^{er} trimestre, pp. 21-42.

(9) Moins de 5 % des investissements directs étrangers (IDE), selon la direction des relations économiques extérieures (DREE) du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

(10) On fait notamment référence ici à la proposition de revenu social garanti ou d'allocation universelle.

l'introduction d'un abattement à la base (11). Il a été aussi préconisé d'instaurer conjointement une CSG progressive, et une nouvelle contribution (dénommée « CSG entreprise ») à la charge des entreprises. L'assiette de ce nouveau prélèvement serait composée de la valeur ajoutée (12), modulée en fonction de la part de l'excédent brut d'exploitation (13), du volume et des formes d'emploi dans l'entreprise. Enfin, une version alternative de la réforme de la CSG tenant compte des défauts de l'IRPP consiste à proposer la fusion des deux prélèvements.

Parmi ces propositions, on retiendra plus particulièrement ici deux des axes principaux. En premier lieu, la prise de conscience des dérives environnementales a ouvert un nouveau champ d'intervention pour la politique fiscale. Or, si la fiscalité frappant les produits pétroliers (la TIPP, taxe intérieure sur les produits pétroliers, notamment) occupe une place substantielle au sein de la fiscalité indirecte, la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) est négligeable (14). De fait, malgré le poids de la TIPP et contrairement à nombre de pays européens, la France accorde peu de place à la fiscalité écologique. L'alourdissement de la TGAP et la mise en place de prélèvements dissuasifs à l'encontre des émissions polluantes sont donc un objectif désirable non seulement pour leur contribution à l'amélioration de l'environnement, mais aussi pour des raisons d'équité en raison du principe « pollueur-payeur ».

Enfin, le deuxième axe est centré sur les moyens de lutter contre les méfaits de la spéculation financière. Pour réguler les mouvements de capitaux et réduire les flux spéculatifs, un double système d'imposition associant une taxe Keynes à une taxe Tobin pourrait en effet être instauré. Ainsi, la taxe proposée en 1972 par l'économiste James Tobin frapperait les transactions de change selon un taux très faible (entre 0,01 % et 0,2 % selon les auteurs), de telle sorte qu'elle ne pénaliserait pas les opérations financières courantes, mais découragerait les spéculations au jour le jour. Quant à la taxe sur les transactions boursières suggérée par Keynes en 1936, Tobin lui-même en soulignait l'étroite complémentarité avec sa propre proposition (15).

Principes et contraintes de la réforme fiscale

Trois critères d'optimalité (16) sont proposés par l'analyse économique pour sélectionner les modifications à retenir dans l'éventail des choix ouverts aux décideurs politiques : l'équité, l'efficacité et l'efficience.

Les principes de la réforme optimale

L'équité se décline en deux critères, l'équité horizontale qui revient à traiter de la même manière les contribuables présentant les mêmes caractéristiques (le traitement égal des égaux), et l'équité verticale qui vise principalement à réduire les inégalités de revenu (17). L'efficacité pour sa part ne consiste pas à réduire le nombre des distorsions,

mais à diminuer globalement les pertes de bien-être engendrées par la fiscalité. Enfin, l'efficience consiste à réduire les coûts de la taxation qui sont de trois ordres : les coûts administratifs proprement dits ; les coûts de mise en conformité ; enfin les coûts liés au risque d'évasion fiscale et de renforcement légal supportés par les institutions fiscales comme par les contribuables. Pour être optimale, la réforme fiscale désirable doit donc conduire à des améliorations considérées à partir d'au moins l'un de ces critères, sans entraîner par ailleurs de régression. Or, l'expérience passée comme celle des pays étrangers montre qu'il est fréquent que des réformes ne soient pas optimales. Ainsi, au nom de l'efficacité, de nombreux allègements ont été introduits dans le cadre de l'ISF au titre des biens professionnels. Dans de nombreuses situations, ils permettent de soustraire à l'impôt les actions et parts de sociétés. De même, les œuvres d'art sont exonérées, si bien que cet impôt est essentiellement concentré sur les petites et moyennes fortunes composées principalement d'immeubles. Cela représente une entorse au critère d'équité puisque l'essentiel du patrimoine se présente en France sous forme mobilière, et que les plus grosses fortunes sont constituées de titres financiers. De même, une réforme peut engendrer provisoirement des inefficacités au sein du système économique. Cela peut conduire les décideurs publics soit à annuler, soit à modifier le nouveau dispositif de manière précipitée, ce qui enclenche un processus cumulatif d'accroissement des inefficacités. D'une certaine manière l'évolution de la taxe professionnelle depuis sa création en 1975 illustre ce phénomène. La conduite de la réforme fiscale suppose donc un arbitrage entre les critères d'optimalité.

Les contraintes

Si l'aspiration au changement introduit des tensions permanentes entre les critères d'optimalité, la réforme est également soumise à des contraintes qui en modèrent l'ampleur ou pèsent sur les choix finalement envisageables. Dans la période récente, l'attention a principalement été portée sur les contraintes financières, en raison notamment des engagements européens de la France. En d'autres termes, le respect de la discipline budgétaire inscrite dans les traités de l'Union européenne limite l'éventail des

(11) Voir Pierre Concialdi et Jean-Marie Monnier (2002), « Scénarios de réforme de la CSG », *Revue française de finances publiques*, n°78, juin, pp. 113-138.

(12) Il s'agit de la valeur ajoutée comptable (VA), de sorte que cette contribution ne serait pas une forme de TVA.

(13) Sur le plan comptable, la VA est répartie entre trois emplois : des impôts et taxes (autres que l'impôt sur les sociétés et la TVA principalement), la rémunération du personnel et l'excédent brut d'exploitation (EBE). Par différence, la part de l'EBE dans la VA est donc un indicateur de la masse salariale (les impôts et taxes pris en compte à ce niveau étant peu importants).

(14) Son produit est évalué à 470 millions d'euros en 2005 dans le projet de loi de finances, contre 20,7 milliards d'euros pour la TIPP.

(15) James Tobin (1992), « Tax the speculators », in James Tobin (2000), *Retour sur la taxe Tobin (textes choisis)*, Bordeaux, Éditions Confluences, pp. 45-48.

(16) Voir Jean-Marie Monnier (1998), *Les prélèvements obligatoires*, Paris, Economica, pour une étude théorique plus détaillée de l'optimalité fiscale.

(17) C'est le traitement inégal des inégaux.

choix effectivement possibles car la réforme fiscale ne peut amputer le rendement de l'impôt et conduire au déséquilibre budgétaire. De ce fait, les critères de stabilité européens peuvent paradoxalement conduire à préférer les réformes entraînant un alourdissement de la charge fiscale en période de tensions budgétaires.

Enfin, la réforme provoque de l'instabilité au sein du système fiscal. C'est la raison pour laquelle l'accumulation des réformes peut finalement constituer un amplificateur dommageable de l'incertitude de l'environnement économique. De ce point de vue, le nombre élevé et l'ampleur des modifications apportées au système fiscal français suggèrent l'élaboration de lois de programmation fiscale permettant d'anticiper les changements de la fiscalité.

Conclusion

Le 1^{er} septembre 2005, le Premier ministre a présenté un vaste projet de réforme fiscale inspiré des récents rapports sur la question. Elle serait appliquée avec les impôts payés en 2007. Contrairement à nombre des réformes précédentes, celle-ci ne se fixe pas pour priorité la réduction de la pression fiscale globale, ce qui représente une rupture salutaire avec le mythe de la baisse du taux global de prélèvements obligatoire (18). Ses principales orientations sont au nombre de trois :

- simplifier et renforcer l'attractivité de la fiscalité directe française, notamment en plafonnant les niches fiscales, en supprimant l'abattement de 20 % et en créant un « bouclier fiscal » (19) ;
- renforcer les incitations au travail, principalement par la refonte de la PPE (prime pour l'emploi) ;
- améliorer la fiscalité environnementale, en favorisant les biocarburants, les véhicules propres et les investissements qui économisent l'énergie, tout en pénalisant les véhicules les plus polluants.

De toute évidence, la simplification du système fiscal français est devenue indispensable car la multiplication et l'imbrication des dispositifs de toute nature l'ont rendu illisible pour la majorité des citoyens. De même est-il nécessaire de rapprocher les taux nominaux des taux réels d'imposition de sorte que la suppression de l'abattement de 20 % et l'amoindrissement des allègements améliorent la lisibilité de la fiscalité. Il reste que l'orientation globale d'une fraction importante de la réforme proposée semble peu compatible avec le principe d'équité, tandis que des inquiétudes subsistent aussi bien pour le financement des collectivités locales que pour la place du travail dans la société.

Qu'il s'agisse de la généralisation de l'abattement de 20 % ou du bouclier fiscal, la réforme proposée est très favorable aux détenteurs de patrimoine et aux bénéficiaires de revenus mobiliers et immobiliers. Par exemple, le « bouclier fiscal » devrait concerner environ 93 000 personnes alors que 16,5 millions de contribuables acquittent l'impôt sur le revenu. Surtout, ce dispositif peut être lu comme un procédé indirect de réduction du poids de l'impôt de solidarité sur la fortune. Certes, nombre de pays ont renoncé à imposer la fortune, mais

généralement, ils disposent d'un impôt sur le revenu bien plus pénalisant qu'en France. Pourtant, la France pose en principe constitutionnel (20) que l'impôt doit être réparti à raison des facultés contributives du citoyen. Or, celles-ci sont composées de flux et de stocks, la fortune présentant la double caractéristique de réduire la vulnérabilité des agents économiques devant le risque de perdre son emploi et donc son revenu, et de fonder un pouvoir économique permettant de moduler l'offre de travail.

Le « bouclier fiscal » comme la nouvelle réforme de la taxe professionnelle (21) font naître également des inquiétudes quant à la pérennité des ressources locales et à l'autonomie des collectivités territoriales. Depuis le début des années 90, l'État mène en effet une politique fiscale globale le conduisant à intégrer les prélèvements sociaux et locaux dans sa propre stratégie (22). En d'autres termes les organismes sociaux et, au cas présent, les collectivités locales perdent la maîtrise de leurs ressources fiscales. Sans doute la diminution de la taxe professionnelle sera-t-elle compensée par le budget de l'État, mais un mécanisme comme le « bouclier fiscal » rend cette compensation plus compliquée car il englobe des prélèvements dus par des contribuables de nature différente (les foyers fiscaux pour les impôts d'État, les occupants ou les propriétaires pour les impôts locaux) et laisse dans l'incertitude l'imputation des dépassements de la norme de 60 %. Plus fondamentalement, cette réforme transforme un peu plus la fiscalité locale en accessoire de la fiscalité d'État (23).

Si l'augmentation de la PPE a indiscutablement un impact redistributif favorable en bas de l'échelle des revenus, sa mensualisation tend à la transformer en revenu minimum d'existence en renforçant son caractère d'impôt négatif. Dès lors, la réforme accentue la rupture entre le travail et la rémunération pour les personnes les plus défavorisées, et les exclut de la régulation salariale traditionnelle. Il en résulte **une accentuation de la dualisation du salariat**. Finalement, la réforme proposée au Parlement par le Premier ministre constitue une rupture modernisatrice nécessaire dans une fiscalité directe vieillie, mais prolonge voire amplifie certaines déformations dommageables apparues ces dernières années. Elle introduit donc de nouvelles tensions entre les critères d'optimalité et contient ainsi en germes les fondements d'une prochaine réforme. ■

Jean-Marie Monnier,
Professeur d'économie,
Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

(18) Pour une critique de l'argumentaire orthodoxe relatif aux « limites de la pression fiscale », voir Jean-Marie Monnier (1998), *Les prélèvements obligatoires*, *op. cit.*, p. 21 et s.

(19) Il s'agirait de limiter à 60 % du revenu perçu par un contribuable la somme totale versée au titre des différents impôts.

(20) C'est l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

(21) Elle serait plafonnée à 3,5 % de la valeur ajoutée comptable.

(22) Voir Jean-Marie Monnier (2004), « La politique fiscale », *op. cit.*

(23) Voir dans ce numéro l'article d'Alain Guengant, page 70.