

## QUELLE POLITIQUE DE FINANCES PUBLIQUES EN FRANCE POUR 2014-2018 ?

**Christian Saint-Étienne**

Association d'économie financière | « [Revue d'économie financière](#) »

2013/2 N° 110 | pages 261 à 270

ISSN 0987-3368

ISBN 9782916920535

Article disponible en ligne à l'adresse :

---

<http://www.cairn.info/revue-d-economie-financiere-2013-2-page-261.htm>

---

!Pour citer cet article :

---

Christian Saint-Étienne, « Quelle politique de finances publiques en France pour 2014-2018 ? », *Revue d'économie financière* 2013/2 (N° 110), p. 261-270.

DOI 10.3917/ecofi.110.0261

---

Distribution électronique Cairn.info pour Association d'économie financière.

© Association d'économie financière. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

# QUELLE POLITIQUE DE FINANCES PUBLIQUES EN FRANCE POUR 2014-2018 ?

CHRISTIAN SAINT-ÉTIENNE\*

**L**a France est aujourd'hui le maillon faible de l'Europe. Censée être l'un des deux piliers de la zone euro pour faire face à la crise de cette zone, elle est affaiblie par une économie déclinante, un État boursoufflé et inopérant et des territoires à la dérive et administrés à court terme.

Or le monde est transformé par la troisième révolution industrielle fondée sur les logiciels connectés en réseaux. Ces logiciels s'immiscent dans tous les secteurs de l'économie, se combinent avec tous les matériels et bouleversent l'ensemble des rapports de force et de profit. Apple a imposé un nouveau modèle économique à l'industrie de la musique. Google capte une part croissante des recettes publicitaires en ligne et bouleverse le modèle économique des médias. Amazon transforme les systèmes de distribution. Le logiciel a donc déjà transformé quatre grands secteurs de l'économie : les industries culturelles, la publicité, les médias et la distribution. Le tourisme connaît le même bouleversement avec la réservation, par le biais des logiciels, des avions, des trains, des hôtels et des restaurants. Les systèmes de géolocalisation réorganisent les transports. Les nouveaux systèmes de gestion des flux de déplacement dans les villes et les nouveaux systèmes de gestion de la production et de la consommation d'énergie changent l'organisation de nos systèmes urbains. La santé est sur le point de vivre une révolution massive avec la e-santé, tout

---

\* Professeur titulaire de la Chaire d'économie industrielle, Conservatoire national des arts et métiers (CNAM).

comme l'éducation avec la e-éducation. La finance est déjà totalement informatisée et les logiciels sont au cœur de son fonctionnement.

L'électricité a été l'agent décisif de la deuxième révolution industrielle, comme l'avait compris Lénine (la révolution par les soviets et l'électricité). Le logiciel connecté en réseaux est l'agent décisif de la troisième révolution industrielle. Ceux qui dominent les logiciels en réseaux qui réorganisent chaque secteur économique vont dominer le monde. Compte tenu de la puissance des effets de réseau, il n'y aura qu'un ou deux gagnants par secteur.

Le nouveau système technique qui se met en place depuis trois décennies, avec une accélération foudroyante depuis quinze ans, et qui devrait balayer les vieilles structures productives dans les dix ans qui viennent est donc le fruit de l'essor de l'économie de l'informatique et d'Internet et de l'économie entrepreneuriale de l'innovation, c'est-à-dire du système économique fondé sur l'innovation dont l'entrepreneur est l'agent. La conjonction de ces deux bouleversements entraîne la mutation technique la plus totale, la plus brutale et la plus intellectuellement stimulante et bouleversante de l'histoire humaine. Si l'on nomme l'économie de l'informatique et d'Internet l'« iconomie », on peut appeler « iconomie entrepreneuriale » le nouveau système technique résultant de la double rupture mise en œuvre par l'essor de l'économie de l'informatique et d'Internet et de l'économie entrepreneuriale de l'innovation. Une double rupture qui bouleverse tout aussi violemment la microéconomie que la macroéconomie, le management d'entreprise que le contrat social, la gouvernance mondiale que l'organisation de l'Europe.

Or les entreprises françaises prennent du retard dans cette révolution numérique. Il est donc urgent de mettre en place un pacte productif et social dans le cadre d'une grande réforme fiscale pour permettre au pays de s'adapter au nouveau système économique qui se met en place dans le monde global sous l'effet de l'économie de l'innovation. Nous devons réduire simultanément nos déficits public et extérieur.

L'industrie est plus que jamais la base des exportations et de la recherche et développement (R&D) du secteur productif. Pour marquer les esprits, « pas d'industrie veut dire pas d'exportations et pas de R&D productive ». Le rapport Gallois, rendu public le 5 novembre 2012, fait un diagnostic exact de la gravité de la situation de notre secteur productif. Il note que la part de l'industrie (hors construction) dans la valeur ajoutée totale est passée de 18 % en 2000 à 12,5 % en 2011, soit une baisse de 30 %. Ce ratio de 12,5 % en France est à comparer aux ratios des pays proches : 18,6 % en Italie, 21,2 % en Suède et 26,2 % en Allemagne. Pour ce qui est de la seule industrie manufacturière, le ratio en pourcentage de la valeur ajoutée totale est

de 10,1 % en France, 10,8 % au Royaume-Uni, 13,5 % en Espagne, 16 % en Italie et 22,6 % en Allemagne. Les pertes de parts de marché à l'exportation de la France sont considérables (plus de 40 % de 1999 à 2012). La situation est donc catastrophique.

L'écart de rentabilité de notre système productif avec son homologue allemand est de plus de 100 Md€. Pour éliminer l'écart de rentabilité avec l'Allemagne, la charge d'impôts et de cotisations sociales des entreprises doit baisser de 50 Md€ tandis que les entreprises doivent mener un effort important de développement stratégique, par l'innovation et la montée en gamme, et de productivité pour générer 50 Md€ de hausse de leurs capacités financières.

Si nous retenons qu'un effort public de 50 Md€ s'impose pour provoquer un choc de compétitivité nous permettant d'entrer de plain-pied dans l'économie, le rapport Gallois a proposé un choc de 30 Md€ (dont 20 Md€ pour les entreprises et 10 Md€ pour les salariés), par le transfert des charges sociales jusqu'à 3,5 Smic, financé par 2 points de CSG (contribution sociale généralisée) et une hausse du taux intermédiaire de la TVA (quelques recettes d'appoint viendraient de la taxe carbone et de la fiscalité immobilière). Le plan présenté par le Premier ministre le 6 novembre 2012 ne retient pas l'idée d'un choc de compétitivité par transfert immédiat de charges sociales, mais propose un allègement du coût du travail de 20 Md€ par un « crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi » (CICE). Ce crédit d'impôt sera calculé sur la masse des salaires inférieurs à 2,5 Smic et sera imputé sur l'impôt sur les sociétés (IS) ou l'impôt sur le revenu (IR), selon la forme juridique de l'entreprise. Il sera mis en place sur trois ans (10 Md€ en 2014 et 5 Md€ au cours des deux années suivantes). Il ne sera versé qu'en contrepartie d'une vérification par les instances représentatives de l'entreprise que le montant de ce crédit a effectivement été utilisé au bénéfice de l'investissement, de l'emploi et de la montée en gamme. Ce mécanisme est donc conditionnel, politique, et ouvrira de nombreuses possibilités de contentieux fiscal et social.

Nous montrons ici que la France peut redevenir un pays économiquement compétitif, tout en restaurant ses finances publiques.

Comment imaginer une réforme fiscale conduisant à une fiscalité à la fois juste et efficace dans le cadre d'un nouveau pacte productif et social ? Entrons directement dans ce débat.

### *DES IMPÔTS À BASE LARGE ET À FAIBLE TAUX*

La théorie de la fiscalité indique que les meilleurs impôts sont forfaitaires car ils ne découragent pas l'investissement et la prise de risque. Une fois le forfait payé, le travailleur ou l'investisseur conserve

l'intégralité du surplus de création de richesse. Mais les impôts forfaitaires ne sont pas facilement acceptés, car ils heurtent le principe démocratique selon lequel chacun doit s'acquitter de l'impôt à la mesure de ses moyens.

Compte tenu de ces éléments, l'impôt le moins nocif sur le plan économique tout en étant politiquement acceptable est l'impôt proportionnel. On peut imaginer un impôt proportionnel sur le revenu – c'est la CSG –, sur la valeur ajoutée – c'est la TVA –, ou sur les bénéficiaires – c'est l'IS. Les impôts proportionnels doivent constituer le socle de toute réforme fiscale visant l'efficacité et l'équité dans un monde ouvert, soumis à une concurrence fiscale qui est d'autant plus brutale qu'elle s'inscrit dans la logique concurrentielle de la construction européenne. Rappelons à propos du terme « proportionnel » qu'il signifie qu'un contribuable A gagnant trois fois plus qu'un contribuable B paiera, avec un impôt proportionnel, trois fois plus d'impôts que B. Ce rappel de logique semble toujours surprendre beaucoup de monde.

Pour financer les dépenses publiques nécessaires dans une République citoyenne, il est impératif que tous les citoyens participent à ce financement par un impôt proportionnel à leur revenu. L'impôt proportionnel au revenu doit être complété par un impôt progressif dont le but sera d'assurer une redistribution permettant de contenir les écarts de revenu et de patrimoine entre citoyens.

Pour apprécier l'équité d'un système fiscal, il faut également prendre en compte l'utilisation des fonds publics. C'est ainsi qu'un impôt proportionnel sur tous les revenus, qui financerait notamment les besoins des plus démunis, serait, de par l'usage de la ressource fiscale, très progressif. Par exemple, supposons que A gagne 3 000 euros nets par mois et n'a droit à aucune prestation sociale tandis que B ne gagne que 1 000 euros, ce qui lui permet d'obtenir une allocation logement et une prime pour l'emploi (PPE). Dans cet exemple, nous ne prenons pas en compte les allocations familiales qui organisent un transfert entre les ménages sur la seule base de leur nombre d'enfants. Supposons donc, hors allocations familiales, que B reçoive 200 euros de prestations sociales diverses tandis que A ne reçoit rien. Supposons que le taux proportionnel d'impôt soit de 15 %. Au total, A paie 450 euros d'impôt et ne reçoit rien. B paie 150 euros d'impôt et reçoit 200 euros de prestations. Le taux effectif d'imposition de A est de 15 % et celui de B est de -5 % (150 euros d'impôt moins 200 euros de prestations, soit -50 euros d'impôt négatif sur un revenu de 1 000 euros). Rappelons qu'en France, la CSG frappe l'essentiel des revenus alors que beaucoup de prestations sont réservées aux personnes ayant de faibles revenus (allocations logement, PPE, RSA – revenu de solidarité active –, ASS – allocation de

solidarité spécifique –, fortes réductions sur les tarifs des cantines, des crèches ou des colonies de vacances, qui devraient être assimilés à des transferts monétaires...), de sorte que le bloc « CSG + prestations réservées aux faibles revenus » a le caractère d'un impôt fortement progressif.

De plus, dans une économie entrepreneuriale, dont le moteur est l'innovation et la prise de risque, la progressivité de l'impôt doit intégrer le poids du risque pris par les entrepreneurs et les capitaux-risqueurs. On ne taxe pas le revenu issu de la prise de risque comme celui de la rente. Sinon on décourage la prise de risque et donc la reprise de l'emploi<sup>1</sup>. On privilégiera donc les impôts proportionnels à large base et faible taux et l'on limitera l'impôt progressif sur le revenu (IPR) à trois tranches (0 % jusqu'à un niveau de 7 500 euros par part imposable, 15 % de 7 500 euros à 60 000 euros par part, et 35 % au-delà). Avec une CSG-CRDS qui porterait sur la totalité des revenus au taux de 12 %, tout en étant totalement déductible de l'IPR, le taux marginal d'imposition pour le seul IPR sur un revenu supérieur à 60 000 euros par part serait de 42,8 %<sup>2</sup>. La France aurait ainsi une fiscalité très progressive tout en restant compétitive en Europe. On peut, pendant la nécessaire période de consolidation budgétaire qui est devant nous, introduire une tranche temporaire d'imposition de 45 % au-delà de 150 000 euros par part imposable. Le taux d'IR marginal total serait de 51,6 %, sans prendre en compte les taxes foncières, ni les charges sociales et la TVA.

265

Compte tenu des développements précédents et de la structure fiscale qui en découle, pourquoi faut-il rejeter la fusion parfois proposée entre la CSG et l'IPR ? La CSG est l'impôt de citoyenneté par excellence. Elle finance la protection sociale collective qui bénéficie à tous les résidents du pays. Elle doit être l'impôt qui consacre l'égalité citoyenneté politique de tous. Certes, son taux unique proportionnel conduit celui qui gagne dix fois plus qu'un autre à payer dix fois plus d'impôts, mais le taux est unique pour tous. La fusion CSG-IPR, proposée par quelques analystes, prétend rendre la CSG progressive dès sa perception, alors qu'elle est déjà très progressive si l'on intègre la dépense financée par la CSG.

### *UN PACTE PRODUCTIF ET SOCIAL*

La concurrence fiscale qui sévit en Europe veut attirer sur le territoire du moins-disant fiscal les activités à forte valeur ajoutée et les « facteurs mobiles de production », c'est-à-dire les personnes les plus qualifiées (entrepreneurs, chercheurs, capitaux-risqueurs et toutes les personnes ayant des revenus et/ou un patrimoine élevés). Les impôts clés qui déterminent l'intensité de la concurrence fiscale sont l'IPR, l'IS, l'impôt sur l'épargne (prélèvement libératoire sur le revenu et impôt sur les plus-values) et l'impôt sur la fortune (ISF).

Plus précisément, il apparaît que dix-huit des vingt-sept pays membres de l'Union européenne s'organisent pour réduire l'IS vers un taux de 15 %-23 %, le taux marginal de l'IPR à environ 30 %, avec une tranche exceptionnelle à 40 % pour traverser la crise actuelle, et le taux d'imposition de l'épargne à 15 %-20 %. Les taux de TVA convergent vers un taux de 7 % pour le taux réduit et de 23 % pour le taux normal. L'ISF, sous forme d'un impôt général sur le patrimoine, n'existe qu'en France.

La France taxait déjà beaucoup plus les revenus et les patrimoines que ses voisins. Elle est en train d'alourdir massivement sa fiscalité.

Elle doit donc rapidement mettre en œuvre, compte tenu de son environnement, une réforme fiscale majeure ayant deux objectifs : d'une part, réduire la fiscalité sur le travail, l'investissement et la prise de risque dans l'innovation et la création d'activités nouvelles et, d'autre part, aligner la fiscalité sur les objectifs des autres membres de l'Union européenne pour les quatre impôts déterminant la localisation sur notre territoire des facteurs mobiles de production. Cette réforme majeure doit favoriser une croissance équitable sans gêner l'objectif de baisse rapide des déficits publics<sup>3</sup>. Nous devons notamment basculer le financement d'une part des cotisations sociales vers la TVA. En se calant sur les taux européens et en introduisant un taux intermédiaire de 15 % pour les activités à forte composante de main-d'œuvre, on aurait une structure de taux de 7 % (réservé à l'alimentation avec des produits de base et à la pharmacie), 15 % et 23 %.

Cette réforme doit également permettre l'essor d'un système de retraite en capitalisation assurant 20 % des flux de retraite dans vingt ans et une généralisation de l'actionnariat salarial afin que l'ensemble des salariés profitent de la reconstruction de notre appareil de production. Les salariés doivent pouvoir acheter des actions de leurs entreprises, avec une décote sur le prix de l'action, pour atteindre une part de capital de 15 % à 18 % en régime de croisière. Un actionnariat salarié puissant oblige le management à régulièrement expliquer aux salariés ses options stratégiques et ses contraintes de compétitivité et protège les entreprises contre les OPA hostiles.

Les entrepreneurs de l'économie ont intérêt à associer leurs salariés à la fois aux bénéficiaires et au capital de l'entreprise, afin de forger un pacte productif et social justifiant que la nation se donne pour objectif de rapidement reconstituer ses capacités productives. Un pacte productif qui doit être écologique au sens de préservation des ressources rares de la planète.

Insistons sur cette question de l'actionnariat salarié. Pour accélérer l'essor de la France au cours des Trente Glorieuses, alors que la Triade dominait le monde et que les échanges extérieurs étaient très contrôlés,

Charles de Gaulle avait mis en place la participation aux résultats des entreprises, une participation qui vient de subir à tort une forte hausse du forfait social dans le budget 2013. Dans le monde ouvert d'aujourd'hui et compte tenu des impératifs de développement de l'économie entrepreneuriale, il faut massivement favoriser l'accès des salariés au capital si l'on veut rendre politiquement acceptable le choc de compétitivité qui s'impose dans notre pays.

### *UNE RÉFORME FISCALE ÉQUITABLE DANS LE CADRE D'UNE STRATÉGIE ÉCONOMIQUE COHÉRENTE*

Le cadre est posé : réformer la fiscalité directe d'État afin de la rendre efficace, équitable et simple à administrer, pour mieux dynamiser la création de richesse en France et résister à la concurrence fiscale européenne. Cette réforme doit s'inscrire dans une stratégie de finances publiques qui est résumée dans le tableau 1 (*infra*). La réforme serait idéalement incluse dans la loi de finances pour 2014 ou sinon dans celle pour 2015 qui sera présentée en septembre 2014.

Dans ce cadre général de politique de finances publiques, les impôts concernés sont les suivants : pour les ménages, il s'agit de l'IPR, les prélèvements sur les revenus de l'épargne et sur les plus-values, la CSG et toutes les contributions associées (CRDS...) et l'ISF ; pour les entreprises, on retient les cotisations finançant la politique familiale (5,4 % du salaire brut) et l'impôt sur les bénéfices des sociétés.

L'IPR est un impôt progressif avec trois tranches d'imposition, en contrepartie de la suppression programmée des niches fiscales actuelles, mais avec le maintien du quotient familial et de la PPE. Il est calculé après prélèvement de la CSG, qui devient totalement déductible du revenu imposable, et s'applique à la totalité des revenus, y compris les revenus de transferts de toutes natures. Une quatrième tranche d'IPR existe jusqu'au retour des grands équilibres, sa suppression ne devant pas compromettre ce retour. En d'autres termes, il faudra que le budget soit en suréquilibre du montant de la perte de recettes résultant de la suppression.

Il s'agit de faire baisser la dépense publique de 56,8 % du PIB en 2013 à 50,5 % du PIB en 2018 (cf. tableau 1 *infra*). La dépense publique continue néanmoins d'augmenter de 1,5 % par an en valeur. En supposant que la dépense publique de la zone euro hors France passerait de 47,5 % du PIB en 2013 à 45 % du PIB en 2018, nous réduirions de 9,3 points à 5,5 points de PIB notre surpoids de dépenses. Il faudrait ensuite continuer la mise en œuvre de cette nouvelle stratégie jusqu'en 2022, fin du quinquennat suivant, pour retrouver toute notre agilité productive et sociétale.

**Tableau 1**  
**Stratégie de finances publiques de 2011 à 2018**  
(en % du PIB)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Dépenses publiques	56,0	56,6	56,8	56,0	54,8	53,6	52,0	50,5
Recettes publiques	50,8	51,8	53,1	53,2	52,9	52,6	51,5	50,5
<i>Dont : – PO</i>	<i>43,9</i>	<i>44,9</i>	<i>46,3</i>	<i>46,2</i>	<i>45,9</i>	<i>45,6</i>	<i>44,5</i>	<i>43,5</i>
– autres recettes*	6,9	6,9	6,9	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0
Déficit public	5,2	4,8	3,7	2,8	1,9	1,0	0,5	0,0
Dette publique**	85,1	87,8	90,6	91,2	90,0	87,5	84,2	80,5
Dette publique totale	85,8	90,2	93,6	94,5	-	-	-	-
PIB en valeur (base 100, 2013)	-	-	100	103	106,6	110,9	115,9	121,1

\* Recettes de production et de revenus de la propriété.

\*\* Hors soutien financier à la zone euro.

Sources : Programme de stabilité 2013-2017 (avril 2013) pour les années 2011-2014 ; calculs de l'auteur pour les années suivantes, sauf pour la séquence des déficits qui est proche de celle du Programme.

268

La croissance du PIB est supposée passer prudemment de 1 % en 2014 et 1,5 % en 2015 (contre la prévision de 2 % par an de l'actuel gouvernement) à 2 % en 2016 et 2,5 % par an en 2017-2018 lorsque la baisse de la fiscalité frappant les entreprises produit ses pleins effets (le prix du PIB augmente de 2 % par an de 2014 à 2018). Le déficit suit la trajectoire posée par l'actuel gouvernement jusqu'en 2017 avant un retour à l'équilibre en 2018. Les recettes publiques baissent de 53,1 % du PIB en 2013 à 50,5 % en 2018. Les recettes publiques se divisent en prélèvements obligatoires (PO) et autres recettes publiques. Les PO passent de 46,3 % du PIB en 2013, comme dans la loi de finances du gouvernement (LFG), à 45,6 % du PIB en 2016, puis à 44,5 % du PIB en 2017, soit 1,8 point de moins que dans la programmation gouvernementale qui s'arrête en 2017, et 43,5 % du PIB en 2018 lorsque la nouvelle politique produit ses pleins effets. Les autres recettes publiques évoluent comme dans la LFG. La dette publique, hors soutien financier apporté à la zone euro, passe de 90,6 % du PIB en 2013 à 80,5 % du PIB en 2018.

Il apparaît clairement que si cette stratégie de transformation économique est ambitieuse, on ne « rase pas gratis » sur le plan politique. Les PO sont donc à 44,5 % du PIB en 2017, contre 43,9 % du PIB en 2011<sup>4</sup>. Et leur poids ne baisse réellement qu'après la restauration des grands équilibres.

Pour respecter la contrainte d'équité, une tranche non imposée de 7 500 euros par part est instaurée pour le calcul de l'IPR. Le maintien

de la PPE, conjointement avec la tranche à 0 % sur les premiers 7 500 euros de revenu par part, donne une très forte progressivité au système. Elle pourra être fusionnée avec le RSA et mensualisée en veillant à ce que le nouveau PPE-RSA soit obligatoirement lié à un emploi effectif. Elle intègre la correction nécessaire, à l'euro près, de la petite baisse de pouvoir d'achat des classes populaires du fait de la hausse de TVA.

Pour résister à la concurrence fiscale intra-européenne, il serait souhaitable de remplacer l'ISF par une surtaxe appliquée à l'IR et frappant la dernière tranche de cet impôt, afin de maintenir un nécessaire mécanisme de redistribution. Cette surtaxe prendrait le nom d'« impôt sur le revenu de la fortune » (IRF) et serait intégrée au taux marginal de l'IR. Le bouclier fiscal est supprimé alors que le gouvernement est obligé de le maintenir comme contrepartie à l'écrasement fiscal actuel.

L'impôt sur les bénéfices des sociétés devra s'aligner sur le taux européen de 18 %. Mais on peut réserver ce taux aux bénéfices mis en réserve et imposer les bénéfices distribués à 26 % en 2014. Puis le couple 18 % sur les bénéfices mis en réserve et 26 % sur les bénéfices distribués serait ramené à 15 %-23 % en 2016. Les PME verraient donc le poids de l'IS baisser substantiellement, tandis que les dispositions permettant aux grandes entreprises d'avoir un taux effectif réduit seraient abrogées. On peut attendre de la relocalisation des bénéfices en France une hausse significative des recettes effectives d'IS de l'État français.

La cotisation de 5,4 % sur les salaires bruts au bénéfice de la politique familiale est supprimée tandis que cette branche est alimentée par une TVA-emploi de 3,4 % ajoutée au taux normal de TVA en 2013, de sorte que la nouvelle structure de taux de TVA est de 7 %, 15 % et 23 %. La hausse de la CSG à 12 % sert à financer le solde du changement de financement de la politique familiale, l'élimination du déficit de la sécurité sociale qui sera rendu inconstitutionnel, l'attribution de 0,5 point de CSG aux départements qui seraient seuls responsables de la politique sociale au niveau local – à l'exclusion des régions et des communes<sup>5</sup> –, d'un autre demi point de CSG à un fonds interrégional d'investissement pour financer les grands travaux d'infrastructures qui sont nécessaires, et une augmentation des moyens de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES).

Il résulte de cette approche que le nouveau système fiscal est reconstruit sur un taux de 12 % qui s'applique à la CSG (CRDS et autres prélèvements inclus) et de 15 % pour la première tranche de l'IPR. L'IS est donc temporairement, en 2014-2015, à 18 % sur les bénéfices mis en réserve et à 26 % pour ceux distribués, puis à 15 % et 23 % en 2016. Le taux marginal de l'IR de 35 % s'applique à partir de 60 000 euros par part, tandis que le taux de la tranche exceptionnelle et temporaire

est de 45 % au-delà de 150 000 euros par part. L'ISF est remplacé par une surtaxe de 5 %, qui prend le nom d'IRF, et qui est incluse dans le taux marginal maximum de l'IR.

Un prélèvement libératoire obligatoire (PLO) de 15 %, en sus de la CSG, s'étend à tous les revenus d'épargne (sauf pour le livret A qui reste le principal instrument d'épargne des catégories modestes et qui n'est imposé qu'à la CSG, tout comme le plan d'épargne en actions – PEA – qui est maintenu). Afin d'encourager une épargne à très long terme (plus de quinze ans) qui serait principalement investie en actions, pour financer le développement de notre système productif, le PLO ne s'appliquerait pas aux revenus des comptes d'épargne bloqués pour une durée minimale de quinze ans à condition que les fonds recueillis soient investis à plus de 60 % en actions (les plus-values de ces comptes ne seraient soumises qu'à la CSG).

Un prélèvement de 15 %, en plus de la CSG, sur toutes les plus-values mobilières et immobilières, sauf sur la résidence principale dont les plus-values ne sont pas imposées pour ne pas freiner la mobilité, d'autant plus que le produit de la vente de la résidence principale est généralement utilisé pour acheter une autre résidence. Toutefois, les plus-values sur les parts de fonds investis à plus de 60 % en actions de sociétés de moins de 250 personnes, nouvellement créées, et bloqués pendant au moins huit ans, ne sont pas soumises à ce prélèvement (ces plus-values restent soumises à la CSG).

270

Cette structure de fiscalité protège les ménages modestes : ils ne sont pas ou faiblement imposés sur le revenu, leur résidence principale n'est pas soumise à l'impôt sur les plus-values et leur épargne investie sur un livret A n'est pas soumise au PLO. Les revenus et les plus-values du PEA ne sont soumis qu'à la CSG. Beaucoup de ces ménages aux revenus modestes reçoivent une PPE qui augmente nettement.

Les deux mécanismes visant à favoriser les investissements en actions<sup>6</sup> sont en cohérence avec la nécessité d'apporter plus de 20 Md€ de fonds propres par an aux entreprises nationales pour contribuer aux créations massives d'emplois productifs dont nous avons besoin.

L'équilibre financier de la réforme est fondé sur des simulations réalisées par le Conseil d'analyse économique (CAE) (Saint-Étienne et Le Cacheux, 2005) et mises à jour par l'auteur. Dans le cadre de la stratégie de finances publiques définie précédemment, ce nouveau système fiscal encourage l'innovation et la croissance en favorisant le travail et la prise de risque économique. Il apparaît donc qu'il est possible de passer de la fiscalité écrasante et non compétitive actuellement à l'œuvre à une fiscalité qui stimule la croissance et la compétitivité.

Cette stratégie de finances publiques doit réussir grâce à la conjonction de trois phénomènes. D'abord, l'accélération de la croissance annuelle due à la stratégie économique proposée ici, du fait notamment de la forte baisse du taux d'IS et des cotisations sociales. Ce regain de croissance permet de créer beaucoup d'emplois, ce qui entraîne simultanément une baisse des prestations sociales (allocations chômage, RSA...) et une hausse du taux d'emploi, notamment pour la tranche des 55-65 ans, ce qui réduit le poids des retraites versées. Ensuite, des économies très substantielles sont notamment possibles dans les subventions accordées par l'État et les collectivités locales. Enfin, la réforme des retraites doit être complétée par une augmentation de la durée de cotisation requise pour obtenir une retraite pleine : elle doit passer de quarante et un ans en 2012 à quarante-quatre ans en 2024 (sans changement de l'âge légal de soixante-sept ans pour toucher une retraite à taux plein). Cet allongement de la durée de cotisation requise est rendu possible par la remontée du taux d'emploi des 55-65 ans.

Cette stratégie de finances publiques, qui permet de redonner toute sa compétitivité fiscale et industrielle à notre économie tout en encourageant massivement le travail et l'investissement, permet une accélération de la croissance dans la mesure où l'épargne des Français peut financer l'investissement productif et les infrastructures au lieu de financer le déficit public. La croissance est également stimulée par le basculement, sur la CSG, la TVA-emploi et la taxe carbone, des cotisations employeurs destinées au financement de la politique sociale.

Cette nouvelle organisation politique et institutionnelle doit être au service d'une stratégie de développement territorial consistant à intensifier le maillage de nos territoires par des PME encouragées à croître. Les régions doivent financer des « centres de compétences » dans lesquels les porteurs de projets peuvent trouver tous les conseils juridiques et financiers nécessaires, ainsi que l'accès à des spécialistes pouvant les orienter vers les ressources en R&D qui leurs sont nécessaires.

Dans ce contexte, que penser du soi-disant principe visant à taxer le capital comme le travail ? Les taux marginaux d'imposition sont fixés approximativement à 60 % sur les plus-values et les intérêts. Prenons l'exemple d'obligations rapportant 3 % et dont le revenu est taxé à 60 %, alors que l'inflation est à 2 %. L'impôt est de 1,8 %, laissant apparemment 1,2 % de revenu après impôt. Mais le revenu réel n'est que de 3 % moins l'inflation de 2 %, soit 1 %. L'impôt est égal à 180 % du revenu réel (ou à 150 % si le taux d'ISF est de 1,5 %). De plus, le capital a déjà payé l'IR ayant servi de base à l'épargne qui a constitué le capital. C'est bien pour cela que le principe revendiqué d'alignement

de la taxation du capital sur le travail est conceptuellement faux. C'est pour cette raison qu'il faut imposer le capital avec un prélèvement libérateur, qui plus est, en ligne avec la fiscalité chez nos concurrents. Sauf à œuvrer pour une coordination fiscale au sein de l'Union européenne pour relever ultérieurement le taux du PO.

La hausse de la charge fiscale de 24,5 Md€ dans le budget 2013 est à rapprocher des pistes d'économies présentées dans de nombreuses études<sup>7</sup> depuis plusieurs années : spécialisation des collectivités locales par missions, réduction du nombre de communes de 36 000 à 10 000, réduction du nombre de députés à 300 et de sénateurs à 150, réduction du nombre de régions métropolitaines de 22 à 12-15, rationalisation des politiques publiques d'achat, réduction des subventions... Ces économies sont évaluées à au moins 10 Md€ pour l'État, au moins 15 Md€ pour les collectivités locales et au moins 10 Md€ pour la sécurité sociale, soit au moins 35 Md€. Rappelons que la dépense publique atteindra 1 175 Md€ en 2013 et que les économies potentielles de 35 Md€ ne représentent qu'un peu moins de 3 % de cette dépense.

Un débat, essentiel pour l'avenir, s'est ouvert sur les mérites respectifs d'une baisse des dépenses publiques ou d'une hausse de la fiscalité pour réduire le déficit public. De nombreuses études (Alesina *et al.*, 2012 ; Artus, 2012) montrent que les effets de ces deux approches ne sont pas symétriques. Les corrections budgétaires résultant d'une baisse des dépenses publiques conduisent à des baisses beaucoup plus faibles du revenu national que celles dues à une hausse d'impôts, sauf dans la phase baissière d'un cycle de conjoncture où la correction doit avoir l'impact le plus faible possible sur la demande (Batini *et al.*, 2012). Mais même dans ce dernier cas, il convient de supprimer d'abord les gaspillages de dépense publique.

Plus précisément, les baisses du déficit public résultant de hausses d'impôts entraînent généralement une baisse de l'investissement des entreprises et une baisse, ou au mieux une stabilité, de l'investissement-logement. En revanche, dans les cas de baisses du déficit par des baisses de dépenses, on note une hausse systématique de la consommation des ménages, pas d'évolution systématique de l'investissement-logement et surtout une forte hausse de l'investissement des entreprises.

Pour le cas particulier des corrections budgétaires en phase baissière d'un cycle, il faut évidemment prendre en compte la qualité de la dépense publique et la nature des hausses d'impôts. S'il est avéré, dans le cadre de comparaisons internationales et d'études sectorielles des dépenses publiques, par la Cour des comptes en France, qu'il y a de nombreux gaspillages, il faut éliminer ces gaspillages avant d'envisager des hausses d'impôts. Parmi celles-ci, il faut privilégier les hausses

résultant d'une petite augmentation des taux appliquée à une large base afin de décourager le moins possible les producteurs. Le gouvernement français fait aujourd'hui précisément l'inverse de ce qui est souhaitable.

Pour ce qui est des corrections budgétaires sur la durée d'un cycle de conjoncture ou sur plusieurs cycles lorsque le dérapage des finances publiques est massif, une baisse du déficit public par la hausse d'impôts réduit le potentiel de croissance de l'économie, alors que la baisse des dépenses entraîne une forte hausse du potentiel de croissance de l'économie.

### *QUEL EFFORT POUR RÉINDUSTRIALISER LE PAYS ? ET SELON QUEL RYTHME ?*

La crise de la zone euro perdurant au premier semestre 2013, il ne faudrait pas provoquer un choc d'offre qui déstabiliserait la demande en basculant trop vite le financement de ce choc sur les ménages. Nous avons vu qu'il existe un potentiel de baisse de la dépense publique de 35 Md€ qui pourrait être réalisé, au moins à hauteur de 20 Md€, sur trois ans. Par ailleurs, la TVA-emploi, mise en œuvre dans le cadre de contrats d'engagements des entreprises avec l'État stipulant les obligations des entreprises en termes d'investissement et de formation des jeunes, ne devrait pas produire de hausse significative des prix, comme l'a montré l'exemple allemand en 2007. Même en déduisant une compensation monétaire de 200 euros par an pour les dix millions de ménages des classes populaires, compensation intégrée à la PPE pour neutraliser les effets résiduels sur les prix de l'introduction d'une TVA-emploi (structure de 7 %, 15 % et 23 %), cette dernière financerait une baisse nette des charges sur les entreprises de plus de 30 Md€.

La CSG augmenterait de 1 point par an (4 points au total) pour financer, comme évoqué précédemment, le solde après TVA-emploi de l'élimination de la cotisation de 5,4 % sur les salaires au bénéfice de la politique familiale sans réduire les ressources de cette dernière, l'élimination du déficit de la sécurité sociale rendue inconstitutionnelle, l'attribution de 0,5 point de CSG aux départements, qui seraient dotés d'un certain degré d'adaptation des prestations sociales dont ils ont la responsabilité pour ne plus dépasser le niveau de ressources défini *ex ante*, et également de 0,5 point à un fonds interrégional d'investissement permettant de réaliser un plan national d'infrastructures physiques et numériques et de développement du système de recherche et d'innovation par les métropoles et les régions coordonnées par un État devenu stratège, et l'augmentation des moyens de la CADES pour accélérer le remboursement de cette dette.

Il apparaît donc, en termes de rythme de mise en œuvre de cette politique, qu'elle comprend des mesures à effet immédiat (TVA-emploi) et des mesures qui s'étalent pour l'essentiel sur trois ans (baisse des dépenses et hausse de la CSG, cette dernière se poursuivant une quatrième année). La réforme fiscale est mise en œuvre de façon progressive sur la période allant de 2014 à 2016 selon les développements précédents.

Pour limiter l'impact de la hausse de la CSG sur le revenu des actifs, il faut envisager une hausse de la durée de travail de 35 heures à 37 heures par semaine sur trois ans, représentant une hausse des rémunérations réelles de 5,7 %, soit approximativement 2 % par an pendant trois ans. La hausse de la CSG de 4 points et l'effet résiduel sur les prix de la hausse de TVA sont alors inférieurs à l'augmentation du pouvoir d'achat des ménages – sachant que les classes populaires sont immédiatement compensées en espèces de l'effet résiduel sur les prix de la hausse de TVA.

Il apparaît, au total, que le rythme de mise en œuvre du programme évoqué dans cet article incorpore des mesures à effet immédiat et des mesures à effet progressif. Les actifs et les classes populaires ne subissent jamais de baisse du pouvoir d'achat.

Cette stratégie de finances publiques permet à la France de s'adapter à la troisième révolution industrielle tout en éliminant son double déficit.

## NOTES

1. Ainsi, on ne peut taxer de la même façon un rendement moyen de 4 %, qui varie au cours du temps de 0 % à 8 %, et un autre rendement de 4 % garanti par contrat.
2. Soit un revenu supérieur à 60 000 euros pris en base 100. Le taux marginal serait de 100 moins 12 de CSG-CRDS, soit 88 multiplié par 35 %, soit 30,8 %. Le taux d'impôt marginal total acquitté serait de 12 % de CSG-CRDS plus 30,8 % d'IPR, soit 42,8 %.
3. Il est à noter qu'une forte baisse d'un taux d'imposition ayant un impact élevé sur la localisation des facteurs de production ou la déclaration des bénéfices, comme le taux d'IS, n'entraîne pas nécessairement de baisse proportionnelle des recettes. C'est ainsi que l'Irlande avait, en 2008, des recettes d'IS du même ordre de grandeur que celles perçues en France (un peu moins de 3 % du PIB), alors que le taux d'IS était de 34,4 % en France et de 12,5 % en Irlande ! Une part significative des recettes irlandaises d'IS est liée à des activités d'entreprises internationales opérant en France, comme Google ou certains laboratoires pharmaceutiques, qui localisent leurs bénéfices en Irlande ! Et beaucoup d'entreprises internationales opérant en Irlande ou ailleurs en Europe pourraient se développer en France si notre taux d'imposition sur les bénéfices des sociétés redevenait raisonnable.
4. Soit au même niveau qu'en 2007 avant la crise.
5. Sauf les métropoles ayant reçu des attributions départementales en matière sociale.
6. Non-application du PLO sur les revenus et plus-values des comptes d'épargne bloqués pendant plus de quinze ans et investis à plus de 60 % en actions et non-imposition des plus-values sur les parts de fonds investis à plus de 60 % pendant au moins huit ans dans des entreprises nouvellement créées.
7. Sources : Cour des comptes, Commission européenne, Institut de l'entreprise, IFRAP (Institut français pour la recherche sur les administrations publique)...

## *BIBLIOGRAPHIE*

- ALESINA A., FAVERO C. et GIAVAZZI F. (2012), « The Output Effect of Fiscal Consolidations », National Bureau of Economic Research, *Working Paper*, n° 18336, août.
- ARTUS P. (2012), *Flash Économie*, n° 627, septembre.
- BATINI N., CALLEGARI G. et MELINA G. (2012), « Successful Austerity in the United States, Europe and Japan », International Monetary Fund, *Working Papers*, n° 12/90, juillet.
- GALLOIS L. (2012), *Pacte pour la compétitivité de l'industrie française*, Rapport au Premier ministre, novembre.
- SAINT-ÉTIENNE C. et LE CACHEUX J. (2005), « Croissance équitable et concurrence fiscale », Conseil d'analyse économique, octobre.

