

Chapitre 2

Accroître la viabilité et l'efficacité du système budgétaire

Au cours des deux dernières décennies, la dette publique en pourcentage de PIB n'a pratiquement pas cessé d'augmenter et la part des dépenses et des recettes publiques dans le PIB est restée parmi les plus élevées des pays de l'OCDE. La maîtrise des dépenses a été particulièrement difficile dans les domaines de la sécurité sociale et de l'assurance maladie. Le système d'imposition et de contribution à la sécurité sociale est assez complexe, engendrant des coûts de gestion élevés ainsi qu'un certain nombre de distorsions dans les incitations. Ce chapitre recommande de : i) continuer les efforts de maîtrise des dépenses de santé et des autres dépenses et revoir la façon dont certaines responsabilités en matière de dépenses et les ressources financières associées sont décentralisées ; ii) simplifier la structure de l'impôt sur le revenu et des autres prélèvements ; iii) réfléchir à un lien plus étroit entre la collecte et le calcul de l'impôt sur le revenu et la collecte des contributions de sécurité sociale et de la CSG ; iv) continuer les efforts en vue d'éliminer les distorsions dans un certain nombre de domaines allant des taux marginaux d'imposition élevés sur les bas revenus, à l'avantage donné, lors de la taxation du capital, à différentes sources de financement.

Assurer la viabilité budgétaire

S'il faut réformer la gestion des dépenses publiques et la structure du système d'imposition pour améliorer l'efficacité économique, ces réformes doivent être envisagées dans un contexte où l'un des principaux défis de la politique budgétaire française reste d'enrayer et d'inverser la tendance à la hausse de la dette publique en proportion du PIB. Il faut le faire dès maintenant pour pouvoir répondre aux pressions induites par le vieillissement de la population sans compromettre la viabilité à long terme.

De fait, les problèmes budgétaires actuels ont leur origine dans le passé. Au cours des deux décennies écoulées, les budgets des administrations publiques et les budgets corrigés des influences conjoncturelles ont toujours été déficitaires. Toutefois, à partir du milieu des années 90 d'intenses efforts d'assainissement ont permis de ramener le déficit corrigé des influences conjoncturelles de quelque 5 % sur la période 1993-1995 à 1.5 % en 1999. Cette politique a été abandonnée en 2000 – en dépit du raffermissement de l'activité économique – et le déficit corrigé des influences conjoncturelles a atteint près de 2 % en 2000-01 ; après un nouvel assouplissement en 2002, il a dépassé 3 % en 2002-03, selon les estimations de l'OCDE. Au cours de cette période de fléchissement de l'activité économique, les effets conjoncturels se sont ajoutés au déficit structurel et le déficit total a dépassé 4 % du PIB en 2003. En 2004, le gouvernement a engagé de nouvelles actions d'assainissement, mais l'amélioration budgétaire est restée limitée : le déficit corrigé des influences conjoncturelles n'a baissé que de ¼ point de pourcentage pour atteindre 3 %, tandis que le déficit total a diminué de 0.5 point pour revenir à 3.6 %.

Le principal objectif de la nouvelle stratégie d'assainissement est de maintenir constantes les dépenses réelles du budget de l'État dans le moyen terme (comme elles l'ont été depuis 2002). Les dépenses réelles d'assurance-maladie progressant en moyenne de 2.1 % et celles des collectivités locales de 1.8 %, le gouvernement prévoit que les dépenses réelles des administrations publiques augmenteront de 1.2 % à moyen terme. Dans l'hypothèse d'une croissance moyenne annuelle de 2.5 %, le programme de stabilité escompte que les dépenses publiques totales diminueront en proportion du PIB pour revenir de 54 % en 2004 à 51.7 % en 2008. Si l'on suppose en outre une part des recettes plus ou moins constante, le déficit se réduira en conséquence, pour revenir à 0.9 % en 2008 et le déficit corrigé des influences conjoncturelles diminuera chaque année de 0.5 point pour redescendre à moins de 1 % en 2008. Même si ces prévisions se réalisaient, le ratio dette/PIB, quoique en baisse, resterait supérieur à 60 % en 2008.

Cependant, cette prévision du programme de stabilité comporte quelques incertitudes. Avec des hypothèses plus modérées sur la croissance économique et surtout sur le degré de rigueur de la contrainte de dépense, le Secrétariat de l'OCDE estime que le déficit décroîtra moins rapidement et que dans les années à venir, à moyen terme il restera supérieur de près de 1 point aux chiffres prévus par le gouvernement. Les prévisions officielles et l'estimation de l'OCDE excluent des réductions d'impôts importantes dans un

proche avenir, mais les pressions politiques dans ce sens pourraient s'accroître avec la perspective de l'élection présidentielle de 2007.

Il est difficile d'évaluer la probabilité de dérapages budgétaires futurs. Dans le passé, les dépassements ont été la règle plutôt que l'exception, mais ce résultat ne peut pas être directement extrapolé à l'avenir. De fait, en 2004, le déficit effectif a été proche de la prévision budgétaire ; les dépenses ont augmenté plus rapidement que prévu, mais il en a été de même des recettes fiscales, en particulier au titre de l'impôt sur les sociétés et de la taxe sur la valeur ajoutée, ce qui a évité un dérapage budgétaire. Cependant, l'assainissement des finances publiques ne saurait dépendre des fluctuations économiques ; il exige un engagement ferme des autorités. Ainsi, l'habitude prise de traiter les excédents de recettes comme une « cagnotte » à dépenser immédiatement, au lieu de les intégrer dans la planification budgétaire de l'exercice, a engendré une tendance à manquer les objectifs fixés pour le déficit budgétaire structurel ou corrigé des influences conjoncturelles mais aussi à engager des dépenses ponctuelles non intégrées dans la planification de long terme. Une nouvelle disposition dans la Loi organique relative aux lois des finances exige cependant désormais que le gouvernement précise à l'avance l'utilisation qu'il ferait d'éventuels surplus de recettes fiscales par rapport à la loi des finances. Comme indiqué dans les autres chapitres, la mise en œuvre de réformes structurelles sur les marchés du travail et des produits raffermirait la croissance et l'emploi ; de plus, associée à un contrôle rigoureux des dépenses, elle donnerait au gouvernement plus de chances d'atteindre son objectif budgétaire.

On l'a vu, le déficit budgétaire structurel est plutôt élevé, et la faiblesse relative de l'économie induit des tensions supplémentaires sur les budgets publics. De surcroît, le vieillissement démographique fait entrevoir une poussée future des dépenses de retraite et de santé, d'où le risque de déséquilibres budgétaires permanents et d'un fardeau excessif pour les générations futures. Il semble difficile de résorber les déséquilibres budgétaires en augmentant la fiscalité car les impôts sont déjà relativement lourds et ont apparemment des effets négatifs sur le potentiel de croissance et sur l'emploi. Il conviendrait plutôt d'atténuer les distorsions fiscales pour rendre l'économie plus dynamique (voir ci-après). Réduire à la fois les déséquilibres budgétaires et les distorsions fiscales nécessite la mise en place d'un contrôle très rigoureux des dépenses à moyen et long terme et des réformes structurelles d'envergure.

Le gouvernement a pris diverses mesures pour limiter les dépenses. Toutefois, si les dépenses apparaissent mieux maîtrisées au niveau de l'État, c'est moins le cas pour les collectivités locales. Certaines d'entre elles se plaignent de supporter un surcroît de dépenses du fait d'un transfert d'obligations en matière de dépenses dans le cadre de la décentralisation, du budget de l'État à leurs budgets, bien que l'accroissement de leurs charges soit financé en partie par l'État au moyen de transferts, qui respectent, selon les autorités, un principe à valeur constitutionnelle qui établit l'obligation d'une stricte compensation financière depuis quelques années. Ces transferts sont partiellement comptabilisés comme une diminution des recettes de l'État (lorsque l'État prend en charge le coût des mesures d'allègement fiscal adoptées par les autres niveaux d'administration) et ne sont donc pas soumis aux contraintes de dépense de l'administration centrale. Pour un contrôle plus efficace des dépenses, il vaudrait mieux, soit comptabiliser au chapitre des dépenses tous les transferts de l'État aux autres niveaux d'administration, soit étendre les contraintes de dépense aux autres niveaux d'administration, par exemple dans le cadre d'un pacte national de stabilité. Par ailleurs, l'objectif retenu pour le solde budgétaire structurel ne devrait pas prendre en compte les mesures ponctuelles.

La part des effectifs du secteur public dans l'emploi total est élevée en France : en 2004, elle a atteint 22.8 %, soit plus que la moyenne OCDE (14.4 %), et jusqu'ici le gouvernement n'a déployé que des efforts limités pour maîtriser cette source de dépenses. La part de l'emploi public a continué de croître jusqu'en 1997, puis elle a diminué jusqu'en 2001, la croissance économique vigoureuse ayant favorisé l'emploi privé, mais elle s'est stabilisée depuis lors. L'augmentation régulière de l'emploi public depuis 1980 reflète surtout le rôle grandissant des collectivités locales dans le processus de décentralisation, tandis que la part du secteur de la sécurité sociale est restée stable et que celle de l'État a diminué. Depuis 2000, la croissance de l'emploi est nulle dans l'État mais forte dans les collectivités locales et dans les administrations système de sécurité sociale. Même si l'on peut estimer que l'accroissement des effectifs des collectivités territoriales était inévitable en raison de la décentralisation, il aurait dû s'accompagner d'une baisse correspondante de l'emploi au niveau de l'État, ce qui n'a pas été le cas jusqu'ici. La hausse de l'emploi dans la sécurité sociale émane principalement du secteur hospitalier, et elle est donc difficilement évitable compte tenu du vieillissement de la population et de l'évolution des pratiques médicales. Le gouvernement doit donc s'attacher en priorité à réduire les effectifs de l'État, qui représentent encore 50 % de l'emploi public. Les efforts dans ce sens ont été jusqu'à présent très limités. Le gouvernement a décidé le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, mais cette règle est loin d'être respectée dans la pratique. La loi de finances pour 2005 prévoit que la majorité des départs seront remplacés, ce qui représente 7 188 suppressions de postes (pour un total de plus de 2 millions d'emplois dans l'administration centrale).

Le vieillissement de la population constitue un risque permanent pour la viabilité budgétaire. Tandis que la France a un taux de fécondité plus élevé que dans les pays voisins, au cours des prochaines années la génération du baby-boom née après la Seconde Guerre mondiale partira à la retraite ; étant donné que l'âge effectif de départ des hommes, à 59 ans, est parmi les plus bas de la zone OCDE, et que l'espérance de vie à la retraite est parmi les plus élevées, le ratio inactifs/actifs augmentera rapidement. Selon des travaux antérieurs de l'OCDE, en France, le déficit de financement global prévu des systèmes de retraite et de santé devrait augmenter à raison de 6.5-9 % du PIB sur les décennies à venir sous l'effet du vieillissement démographique (avant prise en compte de la réforme des retraites et de la réforme de l'assurance-maladie adoptées en 2003 et 2004). Les déficits s'accumulant, il en ira de même des paiements d'intérêts, ce qui aggravera l'insuffisance des ressources (voir l'*Étude économique de l'OCDE sur la France* de 2003, page 44). Il est évident que les décideurs publics devaient agir pour éviter un tel scénario. De fait, en 1993 puis en 2003, le gouvernement a mis en œuvre d'importantes réformes des retraites, et il est en train de réformer le système de santé. Ces réformes sont susceptibles de réduire significativement la charge budgétaire provenant du vieillissement des populations, mais, en l'absence d'augmentation notable du taux d'emploi, il est peu probable que cela suffise.

Réformer les systèmes de retraite

Depuis les années 90, la France a mis en œuvre diverses réformes pour atténuer la pression du vieillissement sur son système public de retraite par répartition (voir le tableau 2.1). En raison de la vive opposition de l'opinion publique, les mesures n'ont pas pu être engagées aussi rapidement que nécessaire dans une optique de long terme. La première initiative majeure a été la réforme de 1993 (réforme Balladur) qui n'a toutefois

Tableau 2.1. Principaux changements dans le système français des retraites introduits en 1993 et 2003 selon le régime

	Régime général (travailleurs salariés du secteur privé)			Secteur public	
	Avant la réforme de 1993	Changements introduits par la réforme de 1993	Changements introduits par la réforme de 2003	Avant la réforme de 2003	Changements introduits par la réforme de 2003
Âge minimum légal de départ en retraite	60 ans depuis 1983	Pas de changement	56 ans en cas de longue carrière (55 ans si handicapé) en 2004	55 ou 60 ans selon les catégories	56 ans en cas de longue carrière à partir de 2008
Âge de la mise à la retraite d'office ou par l'employeur	60 ans	60 ans	65 ans sauf dérogation	65 ans (55 ou 60 ans en service actif)	Pas de changement
			65 ans sauf dérogation par accord au sein d'une branche professionnelle		
Âge ou condition de durée de cotisation requis pour bénéficier d'une retraite à taux plein	60 ans et 37.5 années de cotisation ou 65 ans sans condition de durée de cotisation	Durée de cotisation passant progressivement à 40 années en 2003	Durée de cotisation prolongée de 2 trimestres par an à partir de 2008 pour atteindre 41 années en 2012 et près de 42 années en 2020 ¹	55 ou 60 ans et 37.5 années de cotisation	Durée de cotisation prolongée de 2 trimestres par an à partir de 2004 pour atteindre 40 années en 2008, 41 années en 2012 et près de 42 années en 2020 ¹
Niveau de la pension à taux plein	50 % de la moyenne des 10 meilleures années de carrière (plafond de la sécurité sociale)	Idem mais moyenne des meilleures années en augmentation progressive pour atteindre 25 années en 2008	Pas de changement	75 % du salaire mensuel perçu pendant les 6 derniers mois	Pas de changement
Réduction du montant de la pension en cas de départ avant d'atteindre le taux plein	Prorata et décote de 10 % du montant de la pension par année manquante de cotisation (maximum 5 ans)	Pas de changement	Prorata et décote réduite à partir de 2004 pour atteindre progressivement en 2014 5 % par année manquante de cotisation (maximum 5 ans)	Prorata	Prorata et introduction en 2006 d'une décote qui atteindra en 2020 5 % par année manquante de cotisation (maximum 5 ans)
Augmentation du montant de la pension en cas de départ après avoir atteint le taux plein	Aucune	Pas de changement	Surcote de 3 % introduite en 2004 pour chaque année supplémentaire de cotisation	Aucune	Surcote de 3 % introduite en 2004 pour chaque année supplémentaire de cotisation
Mécanisme d'indexation	Prix	Prix	Pas de changement	Salaires	Prix

1. Selon les changements dans l'espérance de vie à 60 ans.

Source : Informations données par les autorités françaises.

affecté que les régimes des salariés du secteur privé, tandis que les systèmes de retraite du secteur public demeuraient plus généreux. La réforme a réduit le montant des pensions nouvellement liquidées en modifiant leur mode de calcul et d'indexation. Le niveau des pensions a été calculé sur la base du salaire moyen des 25 années les plus favorables, au lieu des 10 auparavant, tandis que la période minimum de cotisation requise pour toucher la pension à taux plein dès 60 ans est passée de 37½ à 40 années. En outre, les pensions ont été indexées sur les prix et non plus sur les salaires (comme c'était le cas de fait depuis 1987). En conséquence, pour un ouvrier moyen du secteur privé ayant eu une carrière professionnelle complète et qui perçoit aussi une pension complémentaire (obligatoire) des régimes AGIRC ou ARRCO, le taux de remplacement net total (prestations en pourcentage du dernier salaire net) devait passer de 84 % en 2000 à 71 % en 2020 et à 67 % en 2040. Toutefois, il a été précisé que le gouvernement pourrait donner un « coup de pouce » aux prestations, par exemple en période de forte croissance économique.

En 2001, un Fonds de réserve pour les retraites a été créé, dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999. Il ne s'agissait pas de mettre en place un système de retraite par capitalisation mais de constituer une réserve avec les excédents de sécurité sociale et d'autres ressources spécifiques jusqu'en 2020, de manière à réduire la nécessité de relever les taux de cotisation retraite ou de réduire le niveau des pensions, entre 2020 et 2040. Cependant, le Fonds de réserve pour les retraites est pris en compte dans le calcul du solde du secteur public ; en outre, certaines recettes affectées à ce fonds (produit des privatisations et surplus d'autres fonds) ne se sont pas concrétisées. D'autres mesures ont été prises pour encourager l'épargne individuelle, en particulier salariale, à l'aide d'exonérations fiscales. Cependant, l'épargne des fonds de pension privés est restée faible jusqu'ici, même si elle s'est accrue pour faire face à la baisse des réserves de l'État pour financer les retraites.

La réforme de 2003 (réforme Fillon) constitue une autre étape importante : Elle s'est attaquée à deux grands problèmes : d'une part les inégalités considérables entre les régimes privés et publics, et d'autre part les fortes contre-incitations à la poursuite de l'activité inhérentes au système de retraite. Les autorités ont atténué la disparité des régimes en étendant aux pensions du secteur public les mesures prises en 1993 pour les régimes du secteur privé. Il subsiste toutefois un certain nombre d'exceptions, quelques régimes publics restant plus généreux, notamment ceux des salariés des chemins de fer, de la compagnie d'électricité et de gaz (EDF-GDF) et des transports publics parisiens.

Concernant les incitations à prolonger la vie active, le mode de calcul de la pension a subi deux modifications. Premièrement, la période minimum de cotisation requise pour percevoir une pension à taux plein augmentera d'un trimestre par an entre 2009 et 2012 pour passer de 40 à 41 années. Par la suite, la période de cotisation s'élèvera davantage de façon à rester constante par rapport à la durée moyenne de versement de la pension, ce qui implique une indexation de fait sur l'espérance de vie moyenne. On prévoit ainsi que la période de cotisation atteindra 41.75 années à l'horizon 2020, si l'espérance de vie continue à augmenter sur sa tendance actuelle. Cette mesure incitera à rester en activité jusqu'à la fin de la période minimum de cotisation, puisqu'une retraite anticipée réduit le taux de remplacement des prestations. La deuxième mesure incitant à prolonger la vie active a été l'instauration de droits à prestations pour les travailleurs qui restent en place après l'âge légal de 60 ans et au delà de la durée d'assurance requise pour obtenir une retraite à taux plein. Avant la réforme, le taux de remplacement restait constant pour ces travailleurs alors même qu'ils continuaient de cotiser, de sorte qu'en différant leur départ ils

subissaient une perte nette de patrimoine-retraite. La réforme a prévu l'acquisition de droits à prestations de 3 % par année supplémentaire de travail au-delà de l'âge légal de la retraite et de la durée d'assurance requise.

En revanche, pour ceux qui partent à la retraite avant la fin de la période minimum de cotisation, le taux de décote des prestations a été harmonisé entre les principaux régimes déjà réformés en 1993 : il sera ramené de 10 % à 5 % par année manquante (application progressive jusqu'en 2013) ; un taux de décote identique sera bientôt instauré pour les salariés du secteur public. Si cette mesure facilite le départ anticipé, elle rapproche néanmoins le système de la neutralité actuarielle. En outre, la réforme de 2003 permet aux personnes qui ont commencé à travailler très tôt (entre 14 et 16 ans) et qui ont eu 40 ans d'activité de prendre leur retraite dès 56 ans. Cette disposition doit être étendue aux fonctionnaires en 2005. Ces dispositions accroîtront les départs anticipés à court terme ; on prévoit qu'entre 2004 et 2008 elles permettront à près de 500 000 personnes de partir en retraite avant l'âge de 60 ans. Un autre élément de la réforme de 2003 a rendu le système plus favorable au bas salaires : le relèvement de la pension minimum pour les travailleurs ayant effectué une carrière complète au salaire minimum, de 81 % du salaire minimum net en 2003 à 85 % de celui-ci en 2008.

Les réformes des retraites de 1993 et de 2003 visaient à assurer la solvabilité du système de retraite sans forte augmentation des cotisations, qui sont déjà relativement élevées. Néanmoins, une légère hausse du taux des cotisations retraite, de 0.2 point de pourcentage (pour un taux de 16.35 % actuellement), a été décidée en 2003 et doit prendre effet en 2006. Il est prévu que sous l'effet combiné de ces mesures, le système par répartition restera solvable jusqu'en 2020. Selon les estimations du Conseil d'orientation des retraites, la réforme de 2003 a ramené la dette implicite des systèmes de retraite de 150 % du PIB à quelque 100 % du PIB, ce qui correspond à une réduction durable du déficit structurel annuel de 1 % de PIB (selon les autorités, la réduction pérenne équivalente du déficit pourrait atteindre 1½ pour cent de PIB en prenant en compte de surcroît l'effet favorable attendu de la réforme sur les taux de participation). Afin de maintenir la solvabilité du système après 2020, il est envisagé de relever le taux des cotisations retraite, mais aussi d'abaisser simultanément le taux de cotisation à l'assurance-chômage pour que le taux total des cotisations sociales reste inchangé. Cela suppose, qu'à cette date, le chômage ait baissé suffisamment pour permettre de réduire les cotisations d'assurance-chômage.

Avec ces réformes, la France a pris d'importantes initiatives pour remettre le système de retraite sur des bases plus saines. Néanmoins, certains risques demeurent. Le coût du système reste relativement élevé, et il augmentera encore dans 15 ans à moins que de nouvelles mesures ne soient prises. L'incitation à travailler a sans doute été renforcée, mais l'effet global sur les taux d'activité reste à confirmer ; le taux d'accumulation des droits de 3 % devrait peut-être être majoré. Le coût des pensions minimales pourrait aussi s'alourdir, surtout si la hausse du salaire minimum n'est pas freinée. Enfin, il subsiste d'autres possibilités de retraite anticipée, et le gouvernement doit éviter de les subventionner involontairement par des dispositifs tels que les régimes d'invalidité.

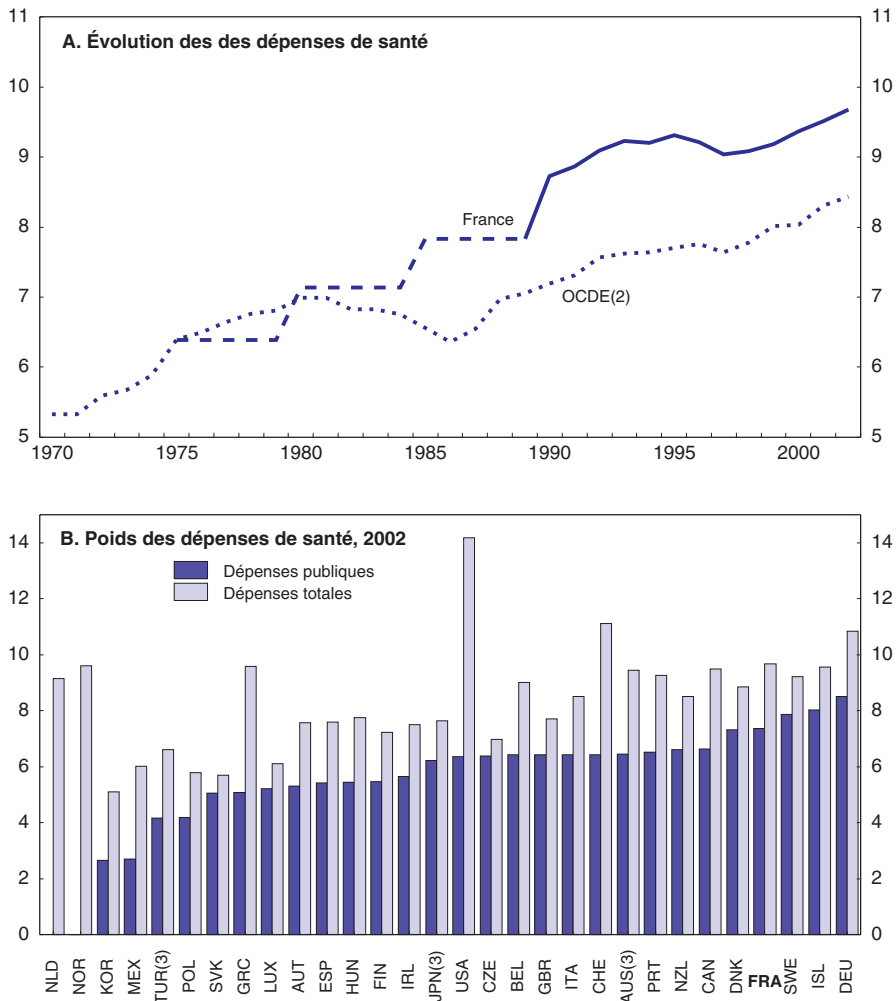
Réformer le système de santé

Des dépenses de santé en forte croissance

Depuis 1990, les dépenses totales de santé progressent en moyenne de plus de 4.5 % par an et représentent 9.7 % du PIB potentiel en 2002, soit plus que dans beaucoup d'autre pays (graphique 2.1). Cette forte croissance pèse essentiellement sur les dépenses publiques, le

Graphique 2.1. Dépenses de santé

En pourcentage du PIB potentiel¹



1. En pourcentage du PIB pour la République tchèque, la Hongrie, la Corée, le Luxembourg, le Mexique, la Pologne, la République slovaque et la Turquie.

2. Moyenne non pondérée.

3. 2000 pour la Turquie et 2001 pour l'Australie et le Japon.

Source : Eco-Santé OCDE, 2004, 3^e édition ; Perspectives économiques n° 76.

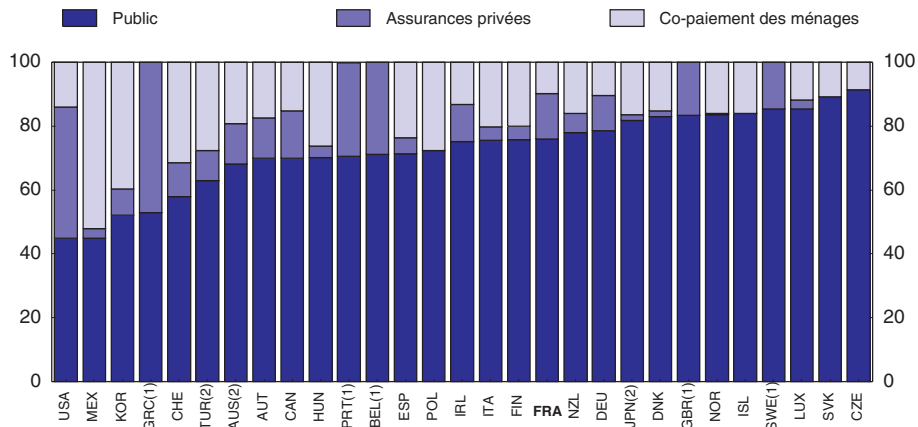
poids du financement par des assurances complémentaires et par les patients étant relativement faible (graphique 2.2). En 2002, plus de 14 % des dépenses publiques étaient consacrées à la santé. Si ces dépenses continuaient à augmenter à son rythme récent (7 % en 2003), leur poids atteindrait 10 % de PIB en 2010, soit 2 points de plus qu'en 2003. Alors que le rythme de croissance des dépenses publiques de santé s'est quelque peu infléchi en 2004, la soutenabilité des finances publiques dépendra de la maîtrise durable de ces dépenses.

Des objectifs de dépenses publiques de santé régulièrement dépassés

Afin d'essayer de maîtriser la progression des dépenses publiques de santé, les autorités ont introduit en 1996 un *objectif national des dépenses d'assurance maladie*, l'ONDAM,

Graphique 2.2. **Financement des dépenses de santé, 2002**

En pourcentage des dépenses totales



1. Pas de données disponibles sur la part à la charge des ménages.
2. 2000 pour la Turquie et 2001 pour l'Australie et le Japon.

Source : OCDE, Eco-santé 2004, 3^e édition.

qui encadre les dépenses et les remboursements effectués par l'ensemble des régimes obligatoires de base. Toutefois, comme l'ONDAM ne constitue pas un plafond de remboursement, il n'a pas un caractère impératif et donc est régulièrement dépassé (graphique 2.3).

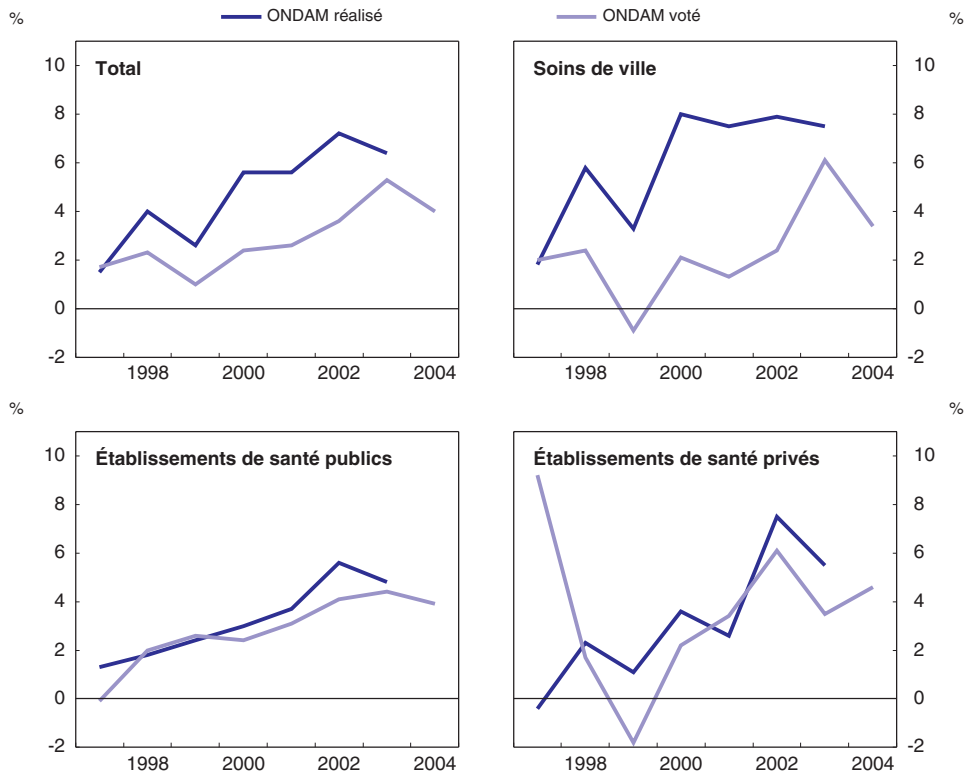
Les postes à l'origine des dépassements de l'ONDAM sont multiples. Il s'agit notamment des honoraires de certaines professions de santé et les dépenses de médicament. Les indemnités journalières et les transports médicalisés ont constitué une autre source de forte croissance des dépenses de santé sur la période récente, même si les indemnités journalières se sont infléchies depuis l'année 2003. Enfin, les dépenses des établissements de santé ont représenté un tiers des dépassements en 2003.

L'assurance-maladie devra faire face à des dépenses croissantes

Comme dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE, les dépenses de santé augmentent et augmenteront en France pour des raisons structurelles telles que la démographie, le vieillissement de la population et le progrès technique. Le progrès technique dans le domaine médical explique en grande partie la hausse des dépenses de santé, surtout celles du milieu hospitalier et celles de médicaments. Ce facteur continuera à jouer un rôle important dans l'avenir. Les études existantes concluent que l'effet démographique du vieillissement, c'est-à-dire la conjonction de la hausse de la part de personnes âgées avec le fait que les dépenses de santé augmentent avec l'âge, n'explique que très peu la progression des dépenses de santé dans le passé (annexe 2.A1). Néanmoins l'effet démographique pèsera fortement sur les dépenses de santé des prochaines décennies. En effet, le nombre de décès est amené à augmenter avec l'avancée en âge des générations nées au lendemain de la seconde guerre mondiale. Les dépenses de santé étant élevées à l'approche du décès, cette hausse du nombre de décès se traduira par une hausse des dépenses de santé. Les changements de pratique, notamment en termes de soins de ville pour les personnes dont l'âge de décès est éloigné, joueraient également un rôle très important. Il est donc nécessaire de continuer de modifier les incitations des acteurs et de

Graphique 2.3. Dépassements des objectifs de dépenses de l'assurance maladie

Taux de croissance annuel



Source : Rapports sur l'exécution de l'ONDAM, CNAM.

rationaliser le système de soins pour dégager des économies et faire face à cette augmentation de la demande.

La soutenabilité des dépenses de santé requiert de maîtriser l'offre et la demande de soin

Outre ces éléments communs aux autres pays, le système français se caractérise par un niveau de remboursement très élevé et, par conséquent, par des incitations faibles à modérer la demande de soins :

- L'assurance complémentaire privée rembourse en général la totalité du ticket modérateur du régime de base, ce qui neutralise donc son effet modérateur.
- La couverture des régimes publics est étendue à 100 % pour certains soins et certaines catégories de patients (affection invalidante de longue durée, grossesse, patients titulaires de pension d'invalidité). Ces catégories consomment une part des soins très importante du fait de la forte progression du nombre de personnes en ALD¹.
- Contrairement à beaucoup d'autres pays l'accès aux médecins spécialistes n'est pas restreint.

Les incitations à la modération du côté de l'offre de soins de ville sont également assez faibles. Les soins des médecins sont offerts sur la base de paiement à l'acte. Si des bonnes

pratiques se sont développées, il existe peu d'incitations à limiter les prescriptions d'antibiotiques et à augmenter la part de médicaments génériques.

Le contrôle des abus est faible. Les patients ne sont que très peu contrôlés lorsqu'ils sont en arrêt maladie. Les personnes souffrant d'une affection de longue durée (ALD) sont souvent remboursées à 100% pour tous les soins qu'ils reçoivent alors que cela ne devrait être le cas que pour les soins en rapport avec leur ALD. Avant la réforme de l'assurance maladie de 2004 (voir ci-dessous), les médecins étaient également peu contrôlés pour leurs prescriptions de médicaments et d'arrêts maladie alors que dans la pratique, les comportements médicaux varient fortement².

L'organisation des institutions, telle qu'elle existe aujourd'hui, n'assure pas le respect annuel de l'ONDAM. Ceci peut s'expliquer par le fait que les responsabilités des acteurs du système ne sont pas bien définies (OCDE, 2000). Celles-ci sont diluées entre différents acteurs (caisses d'assurance maladie, représentants des professionnels et l'État) qui tous défendent un objectif qui leur est propre et qui n'est pas nécessairement celui de la gestion efficace. L'État se consacre uniquement à l'hospitalisation (publique et privée) et aux médicaments alors que la CNAM a la responsabilité des soins ambulatoires hors médicaments et doit contenir la progression des honoraires des médecins libéraux et des autres professions paramédicales dans la limite de l'enveloppe votée par le Parlement. Elle peut proposer des mesures de redressement mais de fait, son rôle est limité car elle n'a pas la responsabilité de l'ensemble du système et le gouvernement négocie souvent directement avec les médecins et autres professionnels de la santé.

Des réformes ont été mises en place pour maîtriser les dépenses de santé

Les autorités ont tenté à plusieurs reprises de maîtriser les dépenses de santé en introduisant plus de rationalisation dans le système plutôt qu'en transférant une partie des dépenses publiques vers des dépenses privées (OCDE 2000 et annexe 2.A2). Pour l'instant, ces réformes n'ont pas réussi à contenir les dépenses de manière durable, sans doute parce qu'elles ne traitaient pas de façon globale les causes des dérapages et parce qu'elles ne sont pas parvenues à changer en profondeur les incitations qui déterminent les comportements microéconomiques. Depuis ces essais de régulation, deux réformes ont été récemment introduites, dont le but est de changer en profondeur les déterminants des comportements : le plan hôpital 2007 introduit en 2003, avec la mise en œuvre progressive de la tarification à l'activité dans les établissements de santé, et la réforme de l'assurance maladie de 2004³.

La réforme de l'hôpital devrait améliorer l'allocation des ressources...

Avant le début de la mise en œuvre de la tarification à l'activité l'État contrôlait directement les dépenses des hôpitaux par l'intermédiaire des dotations globales. Si ce mode de financement a permis de respecter l'ONDAM en 1998 et 1999, il a maintenu de forts écarts de budget entre des hôpitaux ayant des activités identiques et a peu favorisé la recherche de gains d'efficacité et la modernisation, engendrant des rentes de situation, des inefficacités dans l'allocation des ressources et des risques de hausses des dépenses à long terme.

Le financement par les dotations globales permet une certaine prévisibilité des dépenses de l'hôpital, mais il n'en assure pas la soutenabilité. De fait, les dépenses de l'hôpital n'ont cessé de s'accroître, et depuis 2002 des dépassements, particulièrement élevés en 2003, ont eu lieu. Ces évolutions viennent en partie des salaires qui représentent 70 % des dépenses de l'hôpital et sont fortement dépendants de l'évolution des salaires

dans la fonction publique. De plus, la forte croissance récente des dépenses de l'hôpital et une partie des dépassements de l'ONDAM initial proviennent de la mise en place de la législation sur la réduction du temps de travail (RTT) qui s'est accompagnée d'un plan de recrutement de personnel hospitalier (53 000 emplois créés de 2002 à 2005) et de l'application de la directive européenne de 1993 qui conduit à intégrer le temps de garde dans le temps de travail hebdomadaire de praticiens hospitaliers.

Au total, les marges de manœuvre d'une réforme de l'hôpital qui ne concerne pas la détermination des salaires sont limitées en termes d'économies budgétaires, surtout à court terme. En revanche, l'introduction du financement à l'activité et l'orientation vers un financement homogène des établissements publics et privés devraient mettre un terme à la situation de rentes de certains établissements, conduire à la convergence des coûts et inciter les établissements à rechercher les gains d'efficacité et à maîtriser les coûts. Pour avoir les vertus réorganisatrices attendues, ce changement dans le mode de financement doit s'accompagner de la mise en place des instruments nécessaires à la réorganisation : un système d'information avec une comptabilité adéquate, des expertises critiques sur l'utilisation des ressources, une meilleure politique d'achat (ce dont est en charge la *mission d'audit et d'expertise du service hospitalier*), et des pouvoirs de décision plus grands pour les directeurs d'hôpital. Par ailleurs, la reprise de l'investissement dans les établissements de santé, encouragée par la *mission d'appui à l'investissement* qui aide les établissements à développer de nouvelles technologies et à proposer des regroupements, devrait engendrer des économies à long terme.

... Mais des incertitudes subsistent

Si le « plan hôpital 2007 » va dans la bonne direction, des interrogations et des problèmes demeurent.

- La mise en place du plan semble relativement lente, et l'avancement de la tarification à l'activité s'avère très progressive. Pour 2005, l'objectif fixé n'est d'atteindre un financement à l'activité pour le secteur des hôpitaux publics que de 25 % des dépenses et, début 2005, les hôpitaux manquaient encore d'information sur leur budget pour l'année en cours.
- Le financement à l'activité dans le secteur privé a été introduit au mois de mars, après avoir été quelque peu reporté. La tarification ne s'appliquera pas à toutes les activités de l'hôpital public, ce qui risque de faire perdurer les différents systèmes de paiement entre les hôpitaux privés et publics alors que l'un des objectifs de la réforme était de créer un système de financement/remboursement unique.
- Une partie des difficultés auxquelles fait face l'hôpital public provient du statut du personnel (fonction publique) qui est à l'origine de rigidités en termes de coût et qui entrave la modernisation du système car la mobilité du personnel est très faible. La réforme de l'hôpital ne modifie pas le statut du personnel et donc ces rigidités persisteront. Les problèmes de tensions liées à l'application des 35 heures et au manque d'effectifs ne seront pas non plus résolus par la réforme.
- Des rigidités sont également dues à la gouvernance de l'hôpital qui donne un poids important au politique dans les décisions concernant les hôpitaux. L'impact des changements dans les institutions prévus par la réforme de l'assurance maladie (voir ci-dessous) sur la gouvernance de l'hôpital est incertain.

La réforme de l'assurance-maladie a pour objectif de maîtriser les dépenses de soins de ville...

Les marges d'économies sur les dépenses des établissements de santé étant limitées à court terme, les autorités portent, pour l'instant, essentiellement leurs efforts de maîtrise des dépenses sur les soins de ville. Les quatre points principaux de la dernière réforme de l'assurance maladie sont (voir annexe 2.A2) :

- La mise en place d'incitations qui devraient conduire à des changements de comportements du côté des patients et des médecins : hausse du copaiement, mise en place du médecin traitant pour rationaliser l'accès aux médecins spécialistes, introduction en 2006 du dossier médical personnel.
- L'engagement des médecins à maîtriser les dépenses de médicaments : réductions des prescriptions d'antibiotiques, de certains médicaments, d'arrêts de travail et des transports médicalisés, développement des médicaments génériques et de « bonnes pratiques » de soins, et un meilleur respect de la réglementation concernant les dépenses sans rapport avec les ALD.
- L'accroissement du contrôle du côté des patients et des médecins.
- La réforme des institutions (dont les éléments sont donnés dans l'annexe 2.A2) : création d'un comité d'alerte chargé d'éviter les dérapages éventuels, meilleure mise à participation de l'ensemble des acteurs de l'assurance-maladie dans la gestion de l'ONDAM.

Par ailleurs, une réforme de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale a également été adoptée en mai 2005. Elle étend le champ de la loi de financement de la sécurité sociale et lui donne une dimension pluriannuelle. Le Parlement votera le solde des principaux régimes de l'assurance-maladie, et la portée du vote de l'ONDAM sera renforcée par le biais d'un examen détaillé de ses composantes. Il introduit une démarche « objectifs-résultats » à l'instar de la LOLF et interdit dorénavant de reporter davantage vers l'avenir le remboursement de la dette sociale portée par la CADES.

... Mais l'impact de la réforme est difficile à évaluer

Dans le court terme, la réforme de l'assurance maladie risque d'engendrer un certain nombre de coûts. D'une part, la mise en place du dossier médical personnalisé s'annonce relativement coûteuse. D'autre part, pour faire accepter la réforme aux médecins, l'Union Nationale des Caisses d'Assurance Maladie a dû accorder, dans le cadre de la convention de janvier 2005, des hausses importantes de tarifs, essentiellement aux spécialistes, mais aussi aux généralistes avec l'introduction d'un forfait pour les médecins traitant des patients atteints d'une ALD. La possibilité pour les spécialistes qui pratiquent des dépassements d'honoraire de choisir l'option de coordination, c'est-à-dire de s'engager sur des dépassements maîtrisés, avec en contrepartie, des réductions d'une partie de leurs cotisations sociales, constitue une autre nouvelle source de dépenses pour l'assurance-maladie. Au total, la réforme contient un ensemble de dispositions destinées à améliorer la qualité et l'efficacité des soins médicaux, mais le montant des économies qui devraient en découler à court terme sont difficiles à anticiper.

Dans le « moyen-long » terme, la réussite de la réforme dépendra de sa capacité à changer les comportements. Le succès du parcours de soin est très lié au comportement des médecins généralistes. Si le médecin traitant tend à avoir un simple rôle d'orientation vers les spécialistes sans en réduire le nombre de visites, les dépenses en honoraire de

médecins, qui représentent 20 % de l'ONDAM, ne seront pas maîtrisées. Elles pourraient même augmenter plus vite puisque les honoraires sont augmentés dans le cadre de la nouvelle convention mise en place dans le cadre de la réforme. Le succès de la réforme dépendra également fortement de l'efficacité du protocole de maîtrise médicalisée de l'évolution des dépenses qui lui-même repose sur un engagement des médecins. Si la réforme donne la possibilité d'avoir recours à des sanctions, l'élément clé est de savoir si les médecins vont accepter de « jouer le jeu ». Du côté des patients, pour parvenir à un infléchissement de la demande de soin, il faut que le copaiement augmente effectivement, ce qui dépendra du comportement des assurances complémentaires. Si les organismes complémentaires assurances prenaient en charge le copaiement, la réforme aurait bien pour conséquence de réaliser les économies engendrées par la baisse du remboursement par l'assurance-maladie mais pas d'aller au-delà de ces économies, ce que permettrait un changement des comportements. De plus, la conséquence serait alors de basculer une partie des dépenses publiques vers des dépenses privées, ce qui n'est pas dans l'esprit de la réforme. Les pouvoirs publics ont indiqué clairement qu'ils ne souhaitaient pas une telle prise en charge du copaiement par les organismes complémentaires, même s'ils ne peuvent pas agir directement sur cette question.

Le « comité d'alerte », indépendant du pouvoir politique, doit suivre l'évolution des dépenses de l'assurance maladie et prévenir dès que des dérives risquent d'apparaître. Les acteurs du système de santé doivent alors prendre des mesures de redressement, comme par exemple des déremboursement ou des baisses de tarifs. Si la création de ce comité est une mesure utile, il est très difficile de savoir si, dans la pratique, ce comité aura un impact réel. De même, si la réforme de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale va dans le bon sens, son impact est difficile à évaluer.

Enfin, des éléments, qui sont également à l'origine de certains dérapages, sont absents de la réforme. Le paiement à l'acte est conservé alors qu'il incite à la multiplication des visites. On peut également penser qu'une réforme globale de l'hôpital et des soins de ville aurait été préférable à deux réformes distinctes. Enfin, la question des salaires du personnel de santé, alors qu'ils représentent près de 50 % de l'ONDAM, n'est pas abordée.

Simplifier le système fiscal et réduire ses effets négatifs sur l'économie

Le niveau de prélèvements obligatoires est élevé en France ; il est impossible de prélever des montants si importants sans affecter les incitations économiques. Tant que la part des dépenses publiques dans le PIB demeurera élevée, les taux d'imposition moyens – et les effets correspondants sur les incitations – seront également élevés. Afin de minimiser les distorsions, le système fiscal doit être conçu avec soin. La section qui suit examine dans quelle mesure le système fiscal français parvient à éviter les distorsions, compte tenu du besoin sous-jacent de recettes abondantes.

L'un des traits du système fiscal français est sa complexité, qu'il s'agisse du nombre d'impôts, des exemptions et dégrèvements spéciaux ou des organismes chargés d'établir et de recouvrer l'impôt. Cela conduit à s'interroger sur la transparence et la cohérence, l'efficacité et les coûts administratifs. Un autre aspect est la tendance, depuis deux ou trois décennies, à accroître la part des prélèvements obligatoires portant sur le travail, principalement à la suite de l'expansion du système de protection sociale qui est largement financé par des prélèvements assis sur les salaires. Cette évolution a conduit à s'inquiéter d'une incidence sur l'emploi et les trappes à inactivité, ce qui est lié aux questions portant sur le marché du travail développées dans le chapitre 3.

Le défi pour la politique fiscale française est de rendre le système d'imposition moins complexe et plus transparent et de réduire les distorsions fiscales là où elles sont les plus importantes sans compromettre la soutenabilité. Cette section examine d'abord quelques aspects de la complexité du système et du coût de collecte de l'impôt. Elle analyse ensuite l'impact de la fiscalité du travail et du capital sur les incitations et aborde brièvement les questions de fiscalité environnementale. La section s'achève par l'étude de quelques actions possibles pour améliorer l'efficacité. L'annexe 2.A3 décrit les principales caractéristiques du système fiscal français et son évolution au cours du temps.

Le système fiscal est complexe et les coûts administratifs restent relativement élevés

Le système d'imposition français apparaît complexe, ce qui engendre des coûts élevés à la fois pour l'administration fiscale et pour le contribuable. Plusieurs raisons économiques et politiques expliquent pourquoi les systèmes fiscaux peuvent être assez complexes. En particulier, indépendamment du prélèvement de recettes, les gouvernements cherchent à atteindre de nombreux autres objectifs jugés souhaitables d'un point de vue social ou économique. Parfois, les autorités prennent des mesures spécifiques sans tenir suffisamment compte de leurs interactions avec d'autres éléments du système d'imposition ou avec d'autres objectifs. La complexité peut aussi découler de l'existence de divers niveaux d'administration habilités à relever leurs propres impôts en appliquant des assiettes différentes. Enfin, un grand nombre de petits impôts subsistent simplement parce qu'ils ont été hérités du passé, alors même que leur rendement net est faible.

En France, les principales sources de recettes publiques sont les cotisations de sécurité sociale, les impôts sur le revenu, la taxe sur la valeur ajoutée et les autres impôts indirects. À part quelques exceptions concernant l'impôt sur les salaires et la TVA, les principaux impôts utilisés à des fins telles que la redistribution de revenus ou la création d'incitations, sont les impôts sur le revenu des personnes physiques et des sociétés. Les écotaxes se situent à l'autre extrême : les recettes qu'elles produisent sont très secondaires par rapport au but recherché.

Environ les deux tiers du produit de l'imposition des revenus des personnes physiques proviennent d'un prélèvement proportionnel institué en 1991 pour compléter les recettes de la sécurité sociale ; celui-ci n'est pas défini comme un impôt sur le revenu mais appelé cotisation sociale généralisée (CSG). La taxation du revenu des personnes physiques se caractérise par une très forte progressivité, avec un taux marginal supérieur voisin de 56 % pour les dividendes⁴ et de 57 % pour le revenu du travail (y compris la CSG et la Contribution pour la réduction de la dette sociale – CRDS). L'impôt sur le revenu des personnes physiques comporte lui-même un grand nombre d'exemptions et de déductions ; la CSG, appliquée à un taux forfaitaire de 7.7 % (11 %⁵ pour le revenu de la propriété), sans exemptions ni déductions, rapporte davantage que l'IRPP, dont le taux supérieur atteint 48 %. À peine la moitié de la population acquitte l'impôt sur le revenu, bien que le taux assigné à l'entrée soit de 6.8 % pour un revenu familial par tête supérieur à 4 000 euros⁶. Si la structure des taux est très progressive, d'autres éléments ne le sont pas mais des plafonnements sont prévus. En particulier, les principales réductions sont les abattements pour personnes à charge, dont la valeur croît avec le revenu jusqu'à une limite. Les cotisations sociales représentent un autre prélèvement important assis sur les coûts salariaux (voir l'annexe 2.A3). Elles sont pour la plupart acquittées par l'employeur en sus du salaire brut. Les cotisations de sécurité sociale sont dégressives, des taux réduits s'appliquant aux niveaux de revenu les plus élevés, mais il existe aussi désormais des taux réduits pour les faibles revenus.

En dépit de sa composante redistributive, et du fait qu'un nombre relativement élevé de personnes ne payent pas un montant élevé d'impôt, l'impôt sur le revenu des personnes physiques fait très souvent l'objet de modifications visant à influencer les comportements. Par exemple, la prime pour l'emploi (PPE), est un crédit d'impôt en faveur des salariés à faible revenu qui a à la fois un objectif d'emploi et un objectif social : étant liée à l'exercice d'un emploi, elle améliore les incitations à travailler et aide donc les individus à sortir de la trappe à pauvreté. Il existe également des mesures pour encourager diverses formes d'épargne. D'autres modifications récentes ont cherché à inciter les employeurs à rémunérer les salariés en fonction des résultats de l'entreprise, à encourager les travaux d'aménagement des logements, à stimuler l'emploi de travailleurs domestiques ou à convaincre les propriétaires de louer à des revenus modestes. Parfois, certaines mesures peuvent avoir des effets antagonistes : ainsi, en 2004, malgré une panoplie de subventions fiscales en faveur de diverses formes d'épargne, un crédit d'impôt a été offert aux personnes contractant des prêts à la consommation⁷. Parmi d'autres mesures qui pourraient être considérés paradoxales, on peut citer l'instauration d'un crédit d'impôt pour encourager les personnes à faible revenu à souscrire à des régimes d'assurance-maladie complémentaires, qui a pour effet de neutraliser l'effet, pour ces personnes, d'une taxe spécifique d'assurance à laquelle ces régimes sont soumis.

Un certain nombre de mesures spécifiques existent également sur la fiscalité des sociétés, telles que les initiatives récentes destinées à stimuler les dépenses de recherche et développement (exonération en faveur des entreprises participant à un projet de recherche dans les futurs pôles de compétitivité, assouplissement du crédit d'impôt pour dépenses de recherche), à éviter les délocalisations création d'avantages pour les entreprises qui opèrent dans des zones en grande difficulté ou qui relocalisent leur activité en France) et à favoriser les contrats d'apprentissage.

La fiscalité indirecte est aussi utilisée dans une certaine mesure à des fins de politique publique, même si les modifications apportées au système sont moins fréquentes. La mesure récente la plus importante a consisté à appliquer le taux réduit aux travaux de rénovation des logements, en partie pour stimuler l'effort de construction, mais aussi parce que ce secteur représente une forte composante de l'économie informelle, notamment à cause du taux élevé de TVA en vigueur. Des pressions en faveur de l'extension du dispositif aux hôtels et restaurants ont émergé, d'autant que la nourriture consommée ailleurs que dans ces locaux bénéficie du taux réduit.

Si tous les pays recourent au système fiscal pour modifier dans une certaine mesure le comportement des agents économiques, un rapport du Conseil des impôts donne à penser que la pratique des exemptions spécifiques, dites « dépenses fiscales », est sans doute excessive en France (Conseil des impôts, 2003). Cela tient en partie à une évaluation insuffisante de ces mesures : on compte 400 dépenses fiscales⁸, mais l'effet sur les recettes n'est estimé que pour la moitié environ d'entre eux, et dans la moitié environ de ces cas, les estimations reposent sur des informations insuffisantes ; plus rares encore sont les dispositifs à visée spécifique évalués du point de vue de leur rapport coût-efficacité. Beaucoup de ces dispositifs prennent la forme d'amendements à des lois autres que les lois de finances, alors que le vote de crédits équivalents n'aurait pas été possible. Le Conseil des impôts a formulé un certain nombre de recommandations en vue de réduire l'ampleur des dépenses fiscales : fournir des informations de meilleure qualité, ne créer de dépenses fiscales que dans le cadre des lois de finances, n'autoriser ces dispositifs que pour une durée déterminée, supprimer les dispositifs dont l'effet est très limité, exiger que

les mesures soient justifiées au regard d'objectifs spécifiques. Pour l'heure, peu de ces propositions ont été mises en œuvre⁹. Le gouvernement s'est récemment engagé à ce que les dépenses fiscales soient désormais limitées dans le temps avec des clauses de caducité automatiques au bout de cinq ans.

En France, le nombre d'impôts collectés par différents niveaux d'administration ou qui leur sont alloués est également relativement élevé. Si les différences d'institutions et de définitions rendent difficiles les comparaisons internationales quantitatives, il apparaît qu'en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni, par exemple, la structure de répartition des catégories d'impôts entre les niveaux d'administration est plus simple qu'en France, et que le nombre d'impôts différents affectés (ou partiellement affectés) au financement de la sécurité sociale est particulièrement élevé en France (tableau 2.2). Cela n'implique pas nécessairement que chaque impôt se révèle complexe pour le contribuable ; en revanche, les décisions concernant les montants des différents impôts sont sans doute plus difficiles à prendre.

Lorsque les impôts sont partagés entre les niveaux d'administration et que chaque niveau fixe son propre taux, comme c'est le cas des impôts locaux, pour lesquels les communes, les départements, les régions et un certain nombre d'organismes spécialisés déterminent leur propre taux d'imposition, il est probable que le niveau général de la fiscalité soit poussé à la hausse (Flochel et Madiès, 2002). À l'opposé, la concurrence entre des circonscriptions voisines peut limiter ou neutraliser cette distorsion. En effet, la surenchère électorale (dans le cas des impôts sur la résidence et sur la propriété, mais pas pour les impôts locaux sur les sociétés) semble influencer la fixation des taux (Madiès et Rocaboy, 2005).

La gestion de l'impôt est plus fragmentée que dans la plupart des autres pays. Au sein du ministère des Finances, il existe par tradition des divisions organisationnelles bien tranchées pour les diverses fonctions fiscales : la détermination de l'impôt relève essentiellement de la Direction générale des impôts (DGI), alors que son recouvrement relève de la Direction générale de la comptabilité publique (DGCP). Des réformes ont cependant été mises en œuvre récemment en vue d'alléger le coût administratif et de mettre à la disposition des contribuables un interlocuteur unique adapté : création d'un service national spécialisé en 2002 pour les grandes entreprises afin d'assurer des fonctions d'assiette et de perception, création d'un dispositif similaire pour les petites et moyennes entreprises au niveau local en 2004. Les cotisations de sécurité sociale sont recouvrées et administrées séparément par un certain nombre d'organismes différents. Par ailleurs, la France est l'un des rares pays de l'OCDE à ne pas posséder de système de retenue à la source pour l'impôt sur le revenu salarial ; les cotisations sociales et la CSG sont toutefois prélevées à la source. Depuis 2002, les contribuables ont la possibilité de déclarer et de payer leurs impôts en ligne sur les sites internet créés à cet effet, une procédure qui rencontre un réel succès. La procédure est plus lourde pour ceux qui ne peuvent pas ou qui ne souhaitent pas utiliser cette nouvelle technologie. La détermination de l'impôt sur le revenu par le contribuable engendre aussi un décalage important entre la réalisation du revenu et le paiement de l'impôt. Certaines personnes qui sont depuis peu en chômage peuvent ainsi devoir encore des impôts sur le revenu de l'année précédente ; en outre, avec ce décalage, les mesures incitatives au titre de l'impôt sur le revenu (telles que le PPE) risquent d'être moins efficaces, du moins à court terme, et de générer des pertes sèches plus lourdes. Une simplification du système fiscal et une rationalisation du recouvrement contribueraient certainement à alléger les coûts administratifs. La mise en place d'un mécanisme de retenue à la source pour la partie de l'impôt sur le revenu qui porte sur le salaire se heurterait probablement à une certaine résistance de la part des entreprises, puisque la

Tableau 2.2. **Recettes fiscales par niveau d'administration**

2002

	Administration centrale					Collectivités locales					Organismes de sécurité sociale				
	France	Finlande	Danemark	Nouvelle-Zélande	Royaume-Uni	France	Finlande	Danemark	Nouvelle-Zélande	Royaume-Uni	France	Finlande	Danemark	Nouvelle-Zélande	Royaume-Uni
Impôts sur le revenu															
Personnes physiques	•	•	•	•	•		•	•			•				
Sociétés	•	•	•	•	•		•	•			•				
Cotisations de sécurité sociale															
Salariales	•	•	•				•				•	•	•		•
Patronales	•	•	•				•				•	•	•		•
Travailleurs indépendants ou non salariés											•	•			•
Impôts sur la propriété															
Impôts périodiques sur les biens immobiliers	•				•	•	•	•	•	•					
Impôts périodiques sur le patrimoine net	•	•													
Droits de succession et de donation	•	•	•	•	•										
Impôts sur les opérations financières et en capital	•	•	•	•	•	•									
Impôts sur les biens et services															
Impôts sur la production, la vente, la cession, etc.	•	•	•	•	•	•	•	•	•		•				
Impôts généraux	•	•	•	•	•										
Impôts sur certains biens et services	•	•	•	•	•	•	•	•	•		•				
Impôts sur l'utilisation des biens et l'exercice d'activités	•	•	•	•	•	•	•		•		•				
Autres impôts															
Payés uniquement par les entreprises	•		•			•					•				
Autres	•	•													

Source : OCDE, Statistiques des recettes publiques de l'OCDE.

complexité des informations à traiter risquerait d'être plus grande que pour les cotisations sociales et la CSG. Certains salariés pourraient se montrer également réticents en raison des informations qui devraient être portées à la connaissance des entreprises, bien qu'il y ait d'autres pays où ceci ne semble pas poser problème. Des régularisations sur déclaration resteraient nécessaires dans beaucoup de cas.

Le coût de collecte de l'impôt donne une idée de la complexité du système fiscal et de son administration. Dans les comparaisons internationales, la France demeure parmi les pays où les coûts par unité de recettes collectées sont relativement élevés et elle enregistre aussi des arriérés d'impôts relativement importants bien que les frais de collecte fiscale aient sensiblement diminué depuis le milieu des années 90. Cette situation est illustrée par les indicateurs du tableau 2.3, même si ces chiffres doivent être interprétés avec beaucoup de prudence car ils sont également influencés par des facteurs sans rapport avec l'efficacité de l'administration de l'impôt. Les coûts administratifs de recouvrement apparaissent particulièrement élevés pour l'impôt sur le revenu, l'impôt sur la fortune et les impôts locaux, car ces impôts sont difficiles à gérer, et ont une assiette relativement complexe.

Tableau 2.3. **Indicateurs des frais administratifs de collecte des recettes fiscales et de recouvrement des arriérés**

	Frais administratifs en % des recettes perçues	Nombre de citoyens par agent à temps plein	Nombre d'actifs par agent à temps plein	Arriérés bruts en % des recouvrements nets
	2002	2003	2003	2002
Australie	1.19	1 016	512	9.3
Autriche	0.72	929	450	9.6
Belgique	1.00	476	207	14.6
Canada	1.20	810	425	8.4
République tchèque	2.08	700	351	49.7
Danemark	0.73	651	348	4.9
Finlande	0.67 ¹	820	415	6.6
France	1.44	788	358	16.1
Allemagne		665	324	2.6
Hongrie	1.35	768	309	
Irlande	0.95 ¹	625	282	4.5
Italie		1 202	510	
Japon	1.62	2 260	1 199	
Corée	0.85	2 804	1 359	3.0
Pays-Bas	1.76 ¹	629	320	
Nouvelle-Zélande	1.17	853	425	4.0
Norvège	0.59 ¹	716	374	4.0
Pologne	1.32	751	339	8.6
Portugal	1.68	778	402	43.5
République slovaque	1.46	929	458	39.7
Espagne	0.78	1 680	745	5.9 (2001)
Suède	0.42 ¹	985	494	1.9
Royaume-Uni	1.15 ^{1,2}	730 ³	360 ³	17.2 ²
USA	0.52 ¹	2 261	1 445	16.1

1. L'assiette comprend les cotisations sociales.

2. IRD.

3. IRD et C&E.

Source : L'administration fiscale dans les pays de l'OCDE : Série « Informations comparatives » (2004), Centre OCDE de politique et d'administration fiscales.

Impacts des impôts sur la performance économique

Les économistes ont longuement débattu des effets de la fiscalité sur l'économie et sur son taux de croissance, et cette question reste sujette à controverse. Pour une évaluation complète, il convient également d'examiner la façon dont les recettes fiscales sont dépensées. Néanmoins, il s'est avéré que les impôts sont susceptibles d'affecter l'activité économique de différentes manières et que certains de ces effets peuvent être considérables. Par ailleurs, il existe aussi une causalité en sens inverse : une performance économique médiocre engendre des pressions en faveur d'un accroissement des dépenses sociales, lesquelles déclenchent une majoration des impôts sur le travail susceptible d'engendrer un cercle vicieux caractérisé par une hausse de la fiscalité et un fléchissement de la croissance et de l'emploi.

Une évaluation exhaustive des effets du système fiscal français et de ses modifications sur l'économie dépasserait le cadre de cette étude, aussi l'analyse sera-t-elle axée sur quelques domaines où ces effets sont peut-être importants et où des réformes peuvent se révéler nécessaires. On étudiera donc l'impôt sur le travail, certains éléments de la fiscalité du capital et les taxes environnementales.

Le ratio des prélèvements obligatoires/PIB a été stabilisé à un niveau relativement élevé

Après avoir augmenté rapidement durant les années 70 et dans la première moitié des années 80, le ratio impôts prélèvements obligatoires/PIB s'est maintenu aux environs de 44 % ces vingt dernières années. La France appartient donc au groupe des pays de l'OCDE où le niveau des prélèvements fiscaux et sociaux est relativement élevé. L'accroissement à long terme du ratio fiscal global a reflété principalement la hausse des prélèvements obligatoires sur le travail et sur le capital, tandis que la pression fiscale sur la consommation a quelque peu diminué (voir l'annexe 2.A3). Ces dernières années, les autorités ont pris un certain nombre de mesures pour tenter d'atténuer certaines des difficultés majeures qui découlent du niveau moyen élevé de la fiscalité, notamment en réduisant les impôts sur le travail pour les bas salaires et en abaissant le taux légal de l'impôt sur les sociétés pour s'aligner sur les réformes de la fiscalité des entreprises menées dans beaucoup d'autres pays.

En dépit de réductions récentes, les taux d'imposition effectifs du travail demeurent élevés et engendrent des trappes à inactivité

Les prélèvements assis sur les salaires sont relativement élevés en France, puisqu'ils représentent environ 55 % des recettes totales. Ils comprennent l'impôt sur le revenu et les cotisations sociales (acquittées par les salariés, les employeurs et les travailleurs indépendants), les autres prélèvements salariaux (taxe sur les salaires, taxe d'apprentissage, taxe de formation professionnelle) et, depuis 1991, la contribution sociale généralisée (CSG) qui est également perçue sur les revenus de transfert et les revenus du capital (lesquels entrent pour un quart environ dans les recettes totales de la CSG). La contribution de la CSG a augmenté rapidement depuis sa mise en place. Son taux a été relevé à plusieurs reprises et son assiette a été élargie, au moment même où les cotisations d'assurance-maladie étaient réduites. La CSG est affectée au financement de la sécurité sociale et son produit (avec ceux de certains prélèvements associés) dépasse désormais d'environ un tiers celui de l'impôt sur le revenu des personnes physiques¹⁰.

Le lien complexe entre la fiscalité du travail et l'emploi a été exploré dans de nombreuses études, notamment à l'OCDE¹¹. Il y a toujours débat sur l'ampleur de ces effets : certains auteurs affirment que les impôts sur le travail n'ont pas d'incidence notable sur le chômage, d'autres estiment que la fiscalité du travail explique pour l'essentiel la montée du chômage en

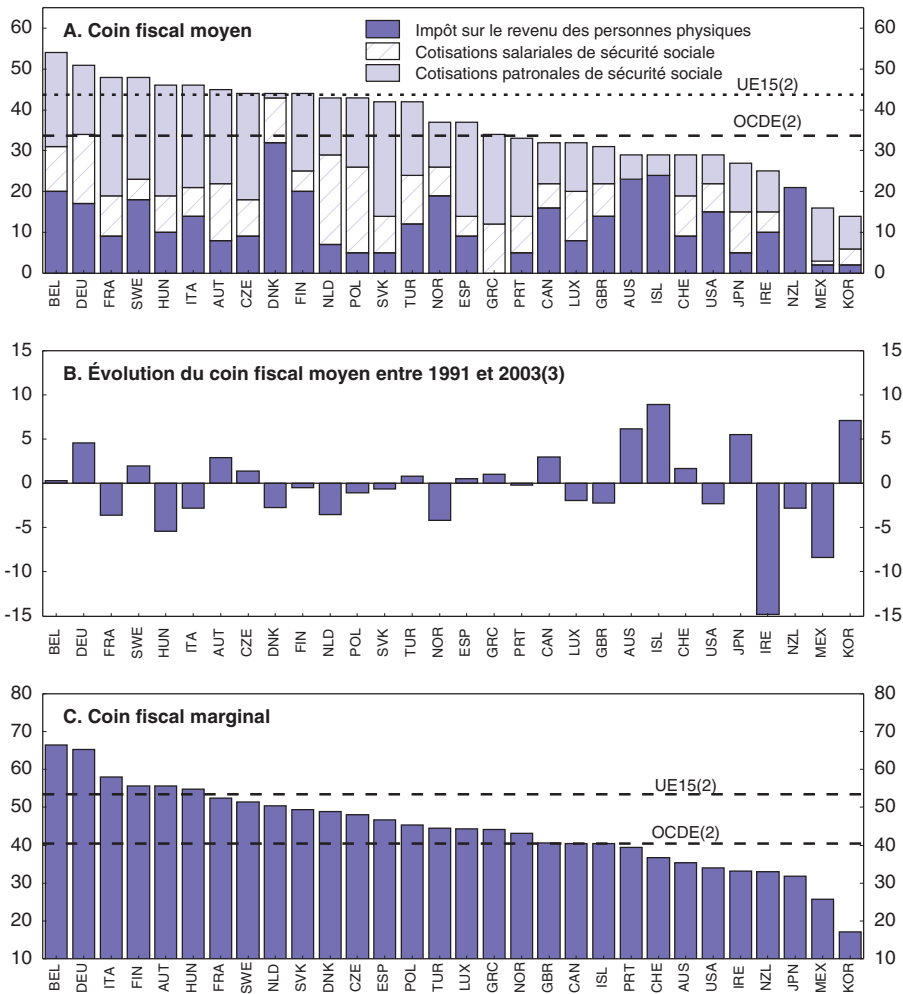
Europe continentale¹². La plupart des travaux théoriques et empiriques montrent toutefois que les impôts sur le travail peuvent avoir d'importantes incidences négatives sur les marchés du travail, encore que ces effets dépendent largement des institutions du marché du travail qui déterminent le degré de répercussion de l'impôt sur les coûts de travail. Ainsi, la répercussion de l'impôt sur le coût du travail, et donc les effets négatifs sur l'emploi, apparaissent plus faibles dans les pays où les marchés du travail et les marchés de produit sont plus flexibles, et plus prononcés dans les pays où ces marchés sont plus rigides. Dans une étude consacrée à la France, Cotis *et al.* (1996) ont mis en évidence une répercussion pratiquement intégrale des impôts sur le coût du travail. Une analyse des pays de l'OCDE réalisée par Tyrväinen (1995) dans le contexte de l'Étude sur l'emploi a constaté une forte répercussion en Allemagne et au Canada et une faible répercussion aux États-Unis, au Royaume-Uni et en Suède. Daveri et Tabellini (2000) ont montré qu'une augmentation des impôts entraîne une hausse des salaires bruts en Europe continentale (mais pas aux États-Unis ni au Royaume-Uni), tandis qu'Arparai et Carone (2004) n'ont constaté qu'un effet relativement faible du coin fiscal sur les coûts réels du travail pour l'UE dans son ensemble.

En France, les coins fiscaux (incluant les cotisations sociales et l'impôt sur le revenu) moyen et marginal pour l'ouvrier moyen sont relativement élevés, en dépit de certaines réductions introduites ces dernières années (graphique 2.4). Aux effets des impôts sur le travail s'ajoutent ceux des prestations sociales liées au revenu. Le revenu disponible supplémentaire lié à l'exercice d'une activité ou à l'augmentation de l'effort de travail se trouve réduit par les impôts sur le travail et par le retrait (partiel ou total) des prestations sociales. Un taux marginal d'imposition effectif (TMIE), défini par la proportion de toute augmentation du coût du travail qui est prélevée sous forme d'impôt, engendre de l'inactivité et des trappes à pauvreté ; ces effets peuvent être atténués si les individus adoptent une optique de long terme et se mettent à travailler ou travaillent davantage, en dépit de gains de revenu de court terme limités, dans l'espoir d'échapper aux trappes à pauvreté en s'élevant sur l'échelle des revenus et en obtenant des revenus plus élevés au cours de la vie entière.

En France, lorsqu'un travailleur acceptait un emploi assez faiblement rémunéré, des TMIE élevés provenaient du retrait du revenu d'insertion, (RMI) et du paiement de l'impôt sur le revenu. Dès sa création, le RMI a fait l'objet d'un intéressement, le bénéficiaire ayant la possibilité de continuer de percevoir cette prestation pendant un certain temps après avoir pris un emploi, mais les conditions étaient très restrictives dans la pratique, avant d'être considérablement assouplies en 1998. Cet assouplissement a réduit le TMIE lié à l'exercice d'une activité, étalant dans le temps la hausse du TMIE avec la suppression progressive de l'intéressement. Une nouvelle étape a été franchie en 2001 avec la mise en place de la prime pour l'emploi (PPE), prestation liée à l'exercice d'un emploi versée sous la forme d'un crédit d'impôt au profit des travailleurs à faible revenu, représentant au maximum 4.6 % du salaire brut¹³.

Les allègements des charges sociales patronales sur les bas salaires réduisent aussi les TMIE. À la suite de ces mesures, le TMIE est devenu inférieur à 100 % pour les travailleurs payés à la moitié du SMIC (travailleurs à temps partiel), mais il est néanmoins très élevé et augmente fortement pour la tranche de revenus dans laquelle les prestations liées aux revenus – PPE et réductions des charges patronales – sont supprimées (graphiques 2.5 et 2.6). D'autres « pics » des TMIE sont dus au retrait des aides au logement et des prestations scolaires pour les revenus compris entre 2 et 2.4 fois le SMIC (si la personne a des enfants). Au-delà, les TMIE augmentent graduellement en raison de la progressivité de l'impôt sur le revenu, avec toutefois une certaine compensation côté

Graphique 2.4. **Coin fiscal sur le travail, comparaison internationale**¹
En % des coûts bruts de main-d'œuvre, 2003



1. Pour un célibataire sans enfants au niveau de revenu de l'ouvrier moyen, en fonction du salaire estimé de l'ouvrier moyen.
2. Moyenne pondérée sur la base du PIB de 2000 à parité de pouvoir d'achat.
3. 1991 ou première année connue.

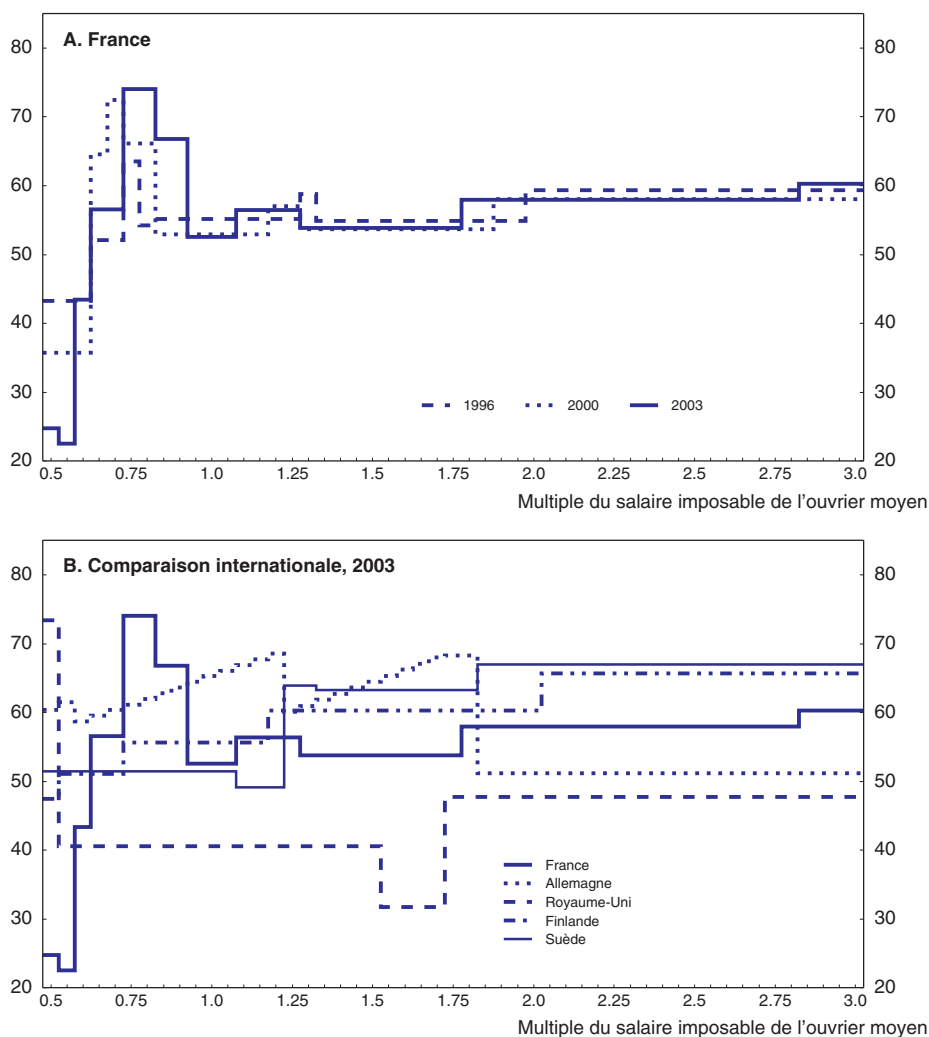
Source : OCDE, *Les impôts sur les salaires*, 2003.

employeurs, puisque les taux des cotisations patronales diminuent quelque peu aux niveaux de revenu les plus élevés.

Les taux réglementaires et effectifs de l'impôt sur le revenu des sociétés ont diminué

En France, comme dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE, les taux réglementaires de l'impôt sur les sociétés ont été réduits au fil du temps tandis que la base d'imposition a été généralement élargie. Ces réformes visaient à améliorer les conditions des entreprises dans le contexte d'une croissance économique plus faible et d'une plus grande mobilité internationale du capital. Les politiques de réduction des taux et

Graphique 2.5. **Coin fiscal sur le travail**¹
 Pour un célibataire sans enfants, en pourcentage



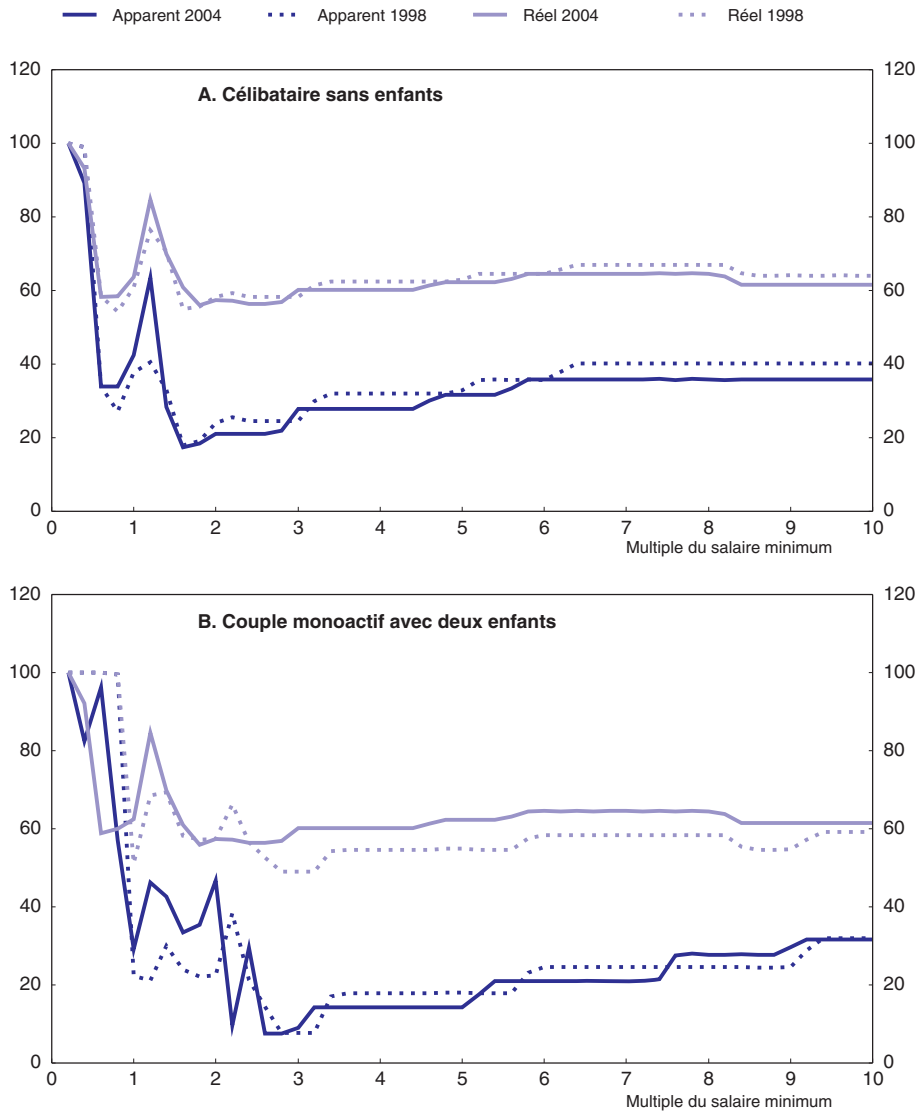
1. Le coin fiscal entre les coûts salariaux pour l'employeur et le salaire net correspondant du salarié est calculé en exprimant la somme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, des cotisations patronales et salariales de sécurité sociale ainsi que de tout prélèvement fiscal sur les salaires en pourcentage des coûts salariaux.

Source : OCDE, *Les impôts sur les salaires*, 2003.

d'élargissement de l'assiette ont rendu les systèmes fiscaux plus neutres en atténuant les distorsions entre différents types d'investissement et entre différentes sources de financement (équité horizontale). En France, le taux de l'impôt sur les sociétés est resté à 50 % (pour les bénéfices non distribués) entre 1965 et 1985 avant de baisser graduellement pour s'établir à 33.3 % en 1993. Il a de nouveau augmenté avec l'imposition d'une surtaxe dans la seconde moitié des années 90 ; cette surtaxe est en voie de suppression, et le taux reviendra à 33.3 % en 2006 (graphique 2.7). Les autres pays ont pratiqué des réductions d'impôts égales ou supérieures, et certains envisagent d'autres réductions (voir annexe 2.A3).

Graphique 2.6. **Taux marginal effectif d'imposition et de retrait des prestations**¹

En pourcentage



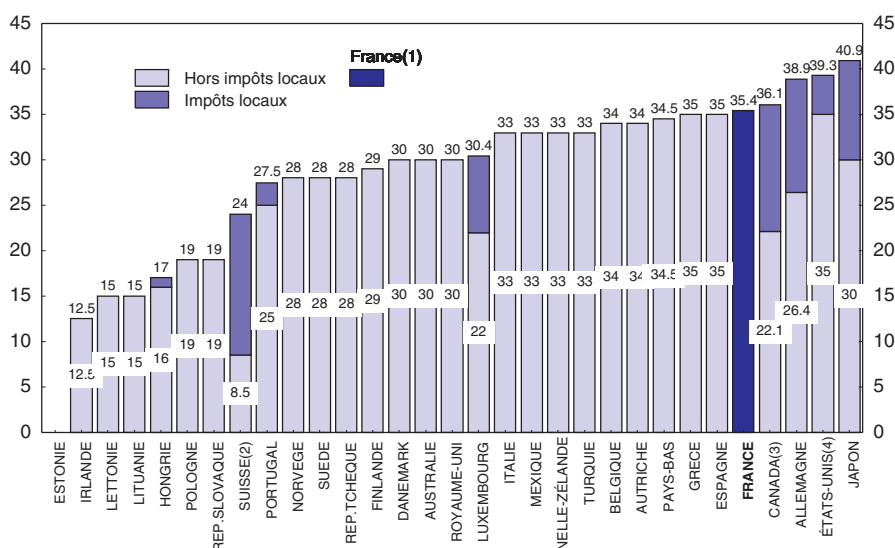
1. Le TMIE « apparent » est calculé à partir des taxes et contributions marginales à la charge du salarié, et de la perte d'une partie des prestations sociales. Le taux « réel » est égal au taux apparent plus l'impact à la marge sur les contributions à la charge de l'employeur.

Source : Ministère des Finances.

Le taux légal de l'impôt sur les sociétés est toutefois insuffisant pour évaluer l'impact de la fiscalité des entreprises sur l'investissement qui est aussi influencé par l'assiette d'imposition. Dans les études à ce sujet, divers indicateurs ont été construits pour estimer les *taux effectifs de l'impôt sur les sociétés* en tant que mesures de l'impact sur l'investissement des entreprises. Selon les calculs de Devereux, Griffith et Klemm (2002) en France, comme dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE, les taux d'imposition effectifs marginaux et moyens ont diminué ces deux dernières décennies.

Graphique 2.7. Taux légaux de l'impôt sur les sociétés, 2004

Pourcentage



1. Hors taxe professionnelle, mais y compris la surtaxe de 3 % ; cette surtaxe sera éliminée en deux étapes, en 2005 et 2006.
2. Zurich.
3. Ontario.
4. État de New-York.

Source : OCDE et ministère fédéral allemand des Finances.

Suite à la réduction des taux légaux sur les sociétés, les systèmes d'imposition sont devenus plus neutres vis-à-vis des diverses sources de financement. Toutefois, pour avoir une idée complète de l'incidence des impôts sur la formation du capital, on doit aussi envisager la fiscalité au niveau des épargnants (voir King et Fullerton, 1984). En France, le coin fiscal global (en tenant compte de l'imposition à la fois des ménages et des sociétés) est relativement élevé si l'investissement est financé par de nouvelles émissions d'actions par rapport à une autre source de financement (par endettement ou par autofinancement). Selon les calculs d'un modèle simplifié il est également plus élevé que dans d'autres pays européens (Eykmans, 2004)¹⁴. Il en est ainsi en dépit du fait que l'allègement d'impôt sur les dividendes élimine *de facto* la double imposition. Ceci s'explique par le fait que les actionnaires sont confrontés à des taux marginaux d'imposition sur le revenu relativement élevés (le taux marginal d'imposition sur le revenu étant actuellement de 48 % et autour de 58 % en incluant la CSG). Dans la plupart des autres pays, le taux marginal d'imposition supérieur des revenus est plus bas ou le taux d'imposition sur les revenus du capital est forfaitaire, ce qui n'est le cas en France que pour les intérêts reçus (taux d'imposition forfaitaire de 25 % sans la CSG) mais pas pour les dividendes¹⁵.

D'après ce raisonnement il pourrait s'ensuivre que le système français d'imposition soit susceptible de freiner le développement des jeunes entreprises qui pourraient souhaiter avoir davantage recours au financement par émission d'actions que ne le font les entreprises établies. Cependant, il existe de nombreux dispositifs d'épargne avec des

avantages fiscaux (tels que les assurances vie ou d'autres dispositifs d'épargne, y compris des fonds de capital risque) qui réduisent nettement le taux d'imposition effectif pour un investissement financé par actions dans le cadre de ces dispositifs, en dessous du niveau suggéré ci-dessus. Une part importante de la richesse des personnes investie en actions est en fait détenue sous la forme de tels dispositifs. Si ces derniers réduisent le taux d'imposition effectif, ils engendrent des coûts importants de transactions et d'informations pour les investisseurs, et en eux-mêmes introduisent des distorsions dans la mesure où les épargnants individuels et les investisseurs peuvent en bénéficier différemment.

Les réformes de l'impôt sur les sociétés ont également contribué à une diminution de la pression fiscale sur les entrées d'IDE. Selon une étude de l'OCDE sur le régime fiscal de l'investissement direct étranger, en 2001 la charge fiscale en France, mesurée par les taux d'imposition effectifs marginaux et moyens, était proche de la moyenne OCDE voir légèrement inférieure à celle-ci (Kwang-Yeol, 2003). Les considérations fiscales ne devraient donc pas exercer à elles seules des pressions telles que les sociétés soient incitées à transférer leurs activités dans d'autres pays par le biais d'externalisation/délocalisation, même s'il est vrai que quelques pays attirent l'IDE en appliquant des impôts encore plus bas. Néanmoins, comme les variations des taux légaux d'imposition d'un pays à l'autre, surtout en Europe, demeurent relativement prononcés, les entreprises multinationales peuvent être tentées de déplacer les bénéfices en manipulant les prix dans le contexte des transactions intra-entreprises (prix de transfert) ou en passant des accords de financement avec leurs filiales situées dans des juridictions ayant une fiscalité légère. Si ce type de comportement n'affecte pas l'investissement et l'emploi, il érode les recettes fiscales intérieures. Bien que l'OCDE et l'UE aient élaboré des mesures pour éviter l'allocation de bénéfices vers des pays à faible fiscalité par le biais des prix de transfert, les administrations fiscales rencontrent toujours beaucoup de difficulté pour prévenir ces pratiques (Davies et Gresik (2003).

L'impôt local sur les sociétés (« taxe professionnelle ») a fait l'objet d'un certain nombre de modifications au cours de ces dernières décennies

On ne traitera pas ici l'intégralité des aspects de la fiscalité territoriale en France. Ces dernières années, un certain nombre de réformes ont été opérées, surtout dans le contexte de la décentralisation de plusieurs fonctions, transférées de l'État aux régions. Mais l'impôt local sur les sociétés – la taxe professionnelle – a rencontré des difficultés depuis un certain nombre d'années. À son origine, en 1975, la taxe était un impôt assis pour partie sur les immobilisations corporelles (incluant les machines et les équipements) et pour partie sur la masse salariale, qui remplaçait un prélèvement antérieur entièrement fondé sur la propriété. Au départ, les collectivités locales pouvaient fixer le taux à leur gré, mais des dispositions restrictives ont été instaurées selon lesquelles, au cours d'une année donnée, la variation du taux ne pouvait pas dépasser celle des impôts locaux sur la résidence et sur la propriété. Ces règles ont été récemment assouplis : la taxe professionnelle peut être modifiée à raison d'un montant égal à une fois et demie l'ajustement des impôts locaux applicables aux ménages. À partir de 1999, la part salariale de la taxe a été progressivement supprimée et les collectivités locales ont été indemnisées par des transferts de l'État. On estimait en effet que cette fraction de la taxe pénalisait les entreprises à forte intensité en main-d'œuvre. En outre, la taxe a été plafonnée à 3.5 %-4 % de la valeur ajoutée de l'entreprise. En 2004, près de 40 % du produit de la taxe professionnelle était acquitté par

des entreprises imposées sur leur valeur ajoutée et la totalité de la part salariale de la taxe était prise en charge par l'État. Cela signifie que pour beaucoup d'entreprises, la taxe professionnelle représente désormais un supplément de TVA, sa structure effective étant entièrement différente de sa structure formelle.

Soucieuse de rationaliser cet impôt, et de promouvoir à la fois l'emploi et l'investissement (tâche difficile) tout en évitant de pénaliser l'industrie, les autorités ont mis en place en 2004 une commission chargée de proposer de nouvelles structures. La Commission Fouquet a préconisé un dispositif qui combine des éléments de toutes les moutures précédentes de la taxe. Il serait fondé sur une assiette mixte composée de la valeur locative des immeubles et de la valeur ajoutée brute résultant des comptes de l'entreprise. La valeur ajoutée serait répartie localement en fonction des effectifs et des valeurs locatives foncières. Le taux du nouvel impôt serait fixé par chaque commune, département et région, mais à l'intérieur d'un cadre national. Si cette proposition est adoptée, sa mise en place s'étalera probablement sur plusieurs années.

Les écotaxes sont sans doute sous-utilisées

À la différence d'un certain nombre d'autres pays européens, la France recourt relativement peu aux taxes environnementales. Leur poids global, mesuré par leur part dans le PIB ou dans le total des impôts, est inférieur à la moyenne des pays européens mais comparable au niveau de la Belgique et à peine inférieur à celui de l'Allemagne. Toutefois, l'éventail des taxes est assez restreint : il se limite essentiellement aux taxes sur les produits pétroliers, aux redevances sur l'eau et sur le traitement des eaux (directement affectées aux agences régionales de l'eau), aux taxes sur certaines émissions de dioxyde d'azote et d'autres substances et aux taxes sur les pesticides. Seule la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) et les taxes et redevances sur l'eau produisent des recettes conséquentes (encore que les recettes ne soient pas un bon critère de l'efficacité d'une écotaxe). En général, les taxes environnementales ne correspondent donc pas particulièrement bien aux externalités connues de la pollution.

La TIPP demeure toutefois une importante source de recettes, largement acceptée par la collectivité et désormais partiellement allouée aux collectivités régionales, départementales et locales ; sous réserve de l'accord de l'Union européenne, les régions vont être autorisées à en moduler quelque peu le taux. Pour leur part, les redevances sur l'eau reflètent moins les coûts environnementaux que les besoins de financement des agences de l'eau (voir Lenain et Vourc'h, 2001). La taxe sur les pesticides, toutefois, reflète mieux les différences de nocivité entre produits.

Il n'existe pas de taxe sur le carbone, alors même que les autorités françaises ont toujours accordé une priorité élevée à l'action contre le changement climatique. En 2000, il était prévu d'étendre aux consommations intermédiaires d'énergie de l'industrie la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), qui regroupe d'anciennes taxes parafiscales auparavant affectées à l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). Selon les propositions initiales, il s'agissait d'une taxe relativement simple assise sur le contenu en carbone des différents combustibles, et le texte final renfermait un grand nombre d'exonérations et d'abattements destinés à alléger la charge pour certains secteurs fortement consommateurs d'énergie. Le Conseil constitutionnel ayant jugé la loi anticonstitutionnelle, le gouvernement a renoncé à ce projet. L'un des motifs de la décision du Conseil constitutionnel était que le montant que les entreprises auraient acquitté n'était pas en rapport avec leurs émissions de CO₂, en ce sens que les gros émetteurs

pouvaient en définitive être moins taxés que les entreprises moins polluantes. C'est un problème qui peut se poser pour les redevances de pollution du fait que leur efficacité environnementale dépend de l'impôt acquitté sur les émissions marginales, et non de l'impôt moyen ; les législateurs peuvent être désireux de limiter la charge fiscale globale afin d'éviter de pénaliser les décisions d'investissement passées qui ont été prises à un moment où la taxe n'existait pas. L'introduction en 2005 d'un marché européen de permis d'émissions de CO₂ pour l'industrie et la production d'énergie limite désormais l'intérêt d'une telle taxe. Ce système européen d'échange de droits d'émission de CO₂ aura d'ailleurs des effets à certains égards comparables à ceux de la TGAP abandonnée : puisque les gros émetteurs qui ramènent leurs émissions au-dessous du niveau alloué pourront revendre l'excédent à d'autres sociétés, le coût ou l'avantage net pour les entreprises participant aux échanges de droits d'émission sera lié aux variations de leurs émissions, mais n'aura pas de lien direct avec leurs émissions effectives¹⁶.

Le principe constitutionnel d'égalité devant l'impôt devra donc être appliqué d'une manière mieux adaptée à la fiscalité environnementale, qui s'est développée à l'échelle internationale de telle façon qu'il est implicitement admis de sacrifier certains aspects de l'égalité pour optimiser l'arbitrage entre les coûts de dépollution totaux et les gains environnementaux. En tout état de cause, il prend d'ores et déjà en compte l'objectif poursuivi par le législateur, et des différenciations entre les contribuables sont justifiées sur cette base. L'adoption récente d'une Charte de l'environnement adossée à la Constitution pourrait faciliter cet équilibre, encore que la notion de conflit potentiel et d'arbitrages entre les objectifs environnementaux, économiques et sociaux n'y soit pas très fortement soulignée.

Considérations de politique générale en vue de rendre le système fiscal moins complexe et plus efficient

Comme souligné précédemment, il est inévitable que les taux d'imposition marginaux soient relativement élevés, car les gouvernements successifs ont toujours souscrit à un niveau élevé de dépenses publiques. L'administration est soucieuse, à juste titre, de minimiser les désincitations à l'emploi et à l'investissement, mais peu de réformes permettent d'atteindre cet objectif pour la majorité des contribuables tout en maintenant le niveau de recettes totales : avec une telle contrainte, les réformes fiscales constituent dans une large mesure (mais non pas entièrement) un jeu à somme nulle. En conséquence, les gouvernements devraient éviter d'engager des réformes bénéficiant à des secteurs ou des intérêts particuliers, puisqu'on ne peut alléger la charge fiscale dans un secteur qu'en la déplaçant vers un autre.

Il existe un grand nombre de mesures qui ne sont pas très efficaces à créer les incitations mais qui sont relativement coûteuses en terme de perte de revenu. Beaucoup de mesures de ce type sont examinées dans le rapport annuel du Conseil des impôts pour 2003, et les recommandations de ce document vont dans le sens d'un système fiscal plus rationnel. La suppression d'un grand nombre de micro-mesures simplifierait le système pour les contribuables, qui n'auraient plus besoin de dépenser leurs ressources à chercher à en tirer profit, et réduirait les ressources gouvernementales nécessaires pour élaborer les dispositions et en contrôler l'application. L'élimination de quelques-unes des nombreuses exemptions attachées aux principaux impôts créerait sans aucun doute des difficultés pour certains secteurs, mais l'élargissement consécutif des assiettes fiscales contribuerait

à instaurer des conditions de concurrence équitables et permettrait de réduire les taux réglementaires ; tel devrait être l'objectif à moyen terme des autorités.

Les prestations d'assurance sociale et d'assurance-maladie, en principe financées directement par des cotisations salariales et patronales assises sur les salaires, sont en réalité financées au moyen d'un système plus complexe, qui comprend aussi un certain nombre d'impôts indirects affectés, un impôt sur le revenu universel (la CSG) et des transferts directs de la fiscalité générale par le biais du budget de l'État. Dans le même temps, l'administration centrale a confié certaines tâches aux collectivités territoriales, notamment la mise en œuvre et le financement de certains aspects de l'aide sociale et des politiques actives du marché du travail (RMI, RMA et contrats d'avenir, par exemple – voir le chapitre 3), mais l'État détermine encore les droits et les obligations dans le cadre de ces programmes.

Les coûts d'administration de l'impôt demeurent relativement élevés en France. Cela tient sans doute en partie à la complexité du système fiscal, mais aussi à la séparation traditionnelle des organismes chargés de déterminer et de recouvrer l'impôt (avec souvent une coordination insuffisante entre ces deux fonctions). Certaines réformes en cours vont dans le sens de la simplification, en introduisant notamment une logique d'interlocuteur fiscal unique. L'impôt sur le revenu et son calcul sont cependant devenus quelque peu anachroniques en France : presque tous les autres pays prélèvent cet impôt à la source, les déclarations annuelles n'étant nécessaires que pour des ajustements a posteriori, à l'opposé du système français de détermination de l'impôt par le contribuable avec paiement différé. L'adoption de la retenue à la source serait réalisable – ce système est déjà utilisé pour la CSG – et améliorerait probablement l'efficacité globale, même s'il faudrait mettre au point des dispositions transitoires. Certains obstacles, notamment les réticences possibles des employeurs et des salariés pourraient peut-être être surmontés en tirant profit de l'expérience d'autres pays dans ce domaine.

À terme, une fusion de la CSG et l'impôt sur le revenu des personnes physiques pourrait être envisagée. Toutefois, on ne saurait prendre à la légère la crainte de voir la CSG, impôt relativement satisfaisant en ce sens qu'il a une structure très simple, des coûts de recouvrement faibles et un rendement élevé, contaminée par l'impôt sur le revenu (qui en est l'exact opposé à tous ces égards). Même s'il n'a pas de justification économique manifeste, l'argument selon lequel il faut continuer de dissocier ces deux impôts pour maintenir la séparation entre le financement de l'assurance sociale et le financement du budget de l'État est assez fondé au regard du dispositif constitutionnel actuel (même si celui-ci n'a pas empêché les transferts du budget de l'État pour compenser des réductions des cotisations patronales). Les autorités trouvent que la distinction entre les deux prélèvements permet notamment de maintenir une certaine transparence politique du système, dans un contexte où ces prélèvements correspondent à des processus de décision politique et des affectations budgétaires différents. La structure et le mode de recouvrement de l'impôt sur le revenu devraient toutefois être réformés à l'avenir, même si l'on décide de maintenir la séparation entre cet impôt et la CSG.

Les actions qui ont été déployées pour éliminer les trappes à inactivité et réduire d'une façon générale les taux marginaux d'imposition et le retrait des prestations à des niveaux de revenu faibles n'ont pas manqué d'ingéniosité et semblent avoir réussi dans une certaine mesure à rendre le recrutement de main-d'œuvre peu qualifiée plus attractif à la fois pour les employeurs et pour les personnes peu qualifiées elles-mêmes. L'ensemble de mesures qui a été constituée au fil du temps s'apparente de plus en plus à un impôt sur le revenu négatif

pour les travailleurs dont les revenus n'atteignent pas un seuil un peu supérieur au salaire minimum. Ce n'est pas exactement un impôt négatif, car celui-ci aurait un coût prohibitif vu le niveau élevé du SMIC. (Au demeurant, plus le système se rapproche d'un impôt sur le revenu négatif, plus faible est le besoin d'un salaire minimum qui fait porter en partie sur les entreprises le fardeau de la réduction de la pauvreté.) Des mesures plus étroitement ciblées sur les personnes affectées par les diverses trappes à inactivité et à pauvreté, dans la mesure où elles réduisent leurs taux marginaux d'imposition effectifs, sont probablement nécessaires compte tenu des contraintes budgétaires actuelles ; mais ce ciblage même accentue la complexité du système, car parfois des dispositions ayant des visées différentes entrent en conflit avec l'objectif général d'amélioration des taux d'emploi et d'activité. Il convient de mieux coordonner certaines politiques sociales, en particulier dans le domaine de l'action pour la famille, notamment par une définition claire de leurs finalités et de la façon dont celles-ci sont liées aux objectifs concernant le marché du travail.

Au total, étant donné les objectifs ambitieux des autorités en matière d'aide aux bas revenus, des taux marginaux d'imposition effectifs relativement élevés resteront d'actualité. L'amélioration des résultats du marché du travail devra être obtenue en partie par un durcissement des obligations d'exercice d'un emploi et/ou de participation à des programmes de formation. Ce système appelé Secuflex – sécurité et flexibilité – existe au Danemark, et d'autres pays (dont l'Allemagne) s'orientent aussi dans cette direction. Cet aspect sera approfondi au chapitre 3.

Une réforme radicale possible, mais qui n'est pas envisagée à l'heure actuelle, consisterait à changer le mode de financement de l'assurance sociale pour passer d'un système fondé sur les revenus à un système fondé sur les dépenses. Pour qu'une telle réforme soit favorable, il faudrait cependant que l'effet désinflationniste de la réduction des cotisations sociales l'emporte sur l'effet inflationniste qui découlerait de la hausse de fiscalité indirecte, ce qui n'est pas garanti dans le cas de la France. En outre, les autorités craignent qu'une telle réforme d'envergure sur le financement des dépenses sociales puisse faire courir le risque d'un relâchement de l'attention portée à la maîtrise de ces dépenses. Enfin, il convient de noter que, si la part dans le PIB des prélèvements obligatoires sur le travail destinés à financer la sécurité sociale (cotisations sociales, CSG), a augmenté depuis les années 1970, celles de l'imposition des revenus des particuliers et des bénéficiaires des entreprises dans le produit intérieur brut restent inférieures à la moyenne OCDE et celle de la fiscalité indirecte reste plus élevée que dans certains pays de l'OCDE. En définitive, tous les impôts émanent du revenu, qu'ils soient prélevés directement sur celui-ci ou appliqués à la dépense, même s'il convient sans doute de réexaminer l'équilibre entre les différents types de prélèvements avec pour objectif de réduire l'impact des distorsions fiscales sur l'emploi et la croissance.

En réduisant le taux légal de l'impôt et en élargissant l'assiette fiscale, les réformes antérieures ont amélioré l'allocation du capital. Par rapport aux quelques autres pays européens, le taux de l'impôt sur les sociétés est encore relativement élevé (même s'il est plus bas qu'aux États-Unis et au Japon). On pourrait l'abaisser encore tout en élargissant la base d'imposition. En outre, avec la réduction du taux de l'impôt sur les sociétés, les entreprises seraient moins incitées à transférer des bénéficiaires imposables dans des pays à faible fiscalité par le biais de prix de transfert ou d'accords de financement. De nouvelles mesures de réduction des taux et d'élargissement des bases amélioreraient encore l'allocation du capital et rendraient le système plus neutre vis-à-vis des secteurs capitalistiques et des secteurs à forte intensité de main-d'œuvre, pour le plus grand bien de ces derniers.

Encadré 2.1. Résumé des recommandations

Assurer la viabilité budgétaire

- Renforcer les incitations à la discipline budgétaire à tous les niveaux d'administration et, si cela s'avère difficile, étendre les contrôles des dépenses dans le cadre d'un pacte national de stabilité avec les autorités régionales et locales. L'objectif devrait être de stopper et d'inverser la tendance à la hausse de la dette publique en pourcentage du PIB afin de permettre de répondre aux pressions résultant du vieillissement de la population sans mettre en danger la viabilité à long terme.

Poursuivre la réforme des retraites

- Assurer un suivi minutieux des effets des réformes récentes sur le taux d'activité des travailleurs âgés et éventuellement renforcer les incitations à continuer à travailler en relevant encore les taux d'accumulation des droits à pension.
- S'assurer que d'autres filières d'accès à des retraites anticipées ne sont pas financées par d'autres dispositifs tels que les régimes d'invalidité.

Poursuivre la réforme du système de santé

- Réduire l'excès de demande en relevant le ticket modérateur ou par d'autres mesures de responsabilisation des patients.
- Améliorer l'efficacité du secteur hospitalier en termes de coûts et améliorer la gouvernance hospitalière en réduisant les effets des considérations politiques sur les décisions.

Réformer le système fiscal

- Poursuivre la réduction des coûts de collecte des prélèvements et envisager à terme dans la mesure du possible de fusionner les principaux dispositifs de collecte.
- Atténuer les distorsions fiscales sur la main-d'œuvre en allégeant encore les cotisations de sécurité sociale pour les bas salaires et réduire moins fortement les prestations liées à l'exercice d'une activité en finançant ces mesures, de préférence, par une réduction d'autres dépenses publiques.
- Simplifier l'impôt sur le revenu des personnes physiques, élargir son assiette pour permettre une réduction des taux les plus élevés en augmentant les recettes totales, et adopter un système de retenue à la source.
- Atténuer les distorsions fiscales sur le capital en abaissant le taux de l'impôt sur les bénéficiaires des sociétés et en élargissant son assiette tout en réduisant le nombre de mesures d'incitations spécifiques destinées à certaines catégories d'activités. Réduire les distorsions qui pénalisent encore le financement des investissements par l'émission de nouvelles actions par rapport à un financement par l'endettement.
- Renforcer le rôle de la fiscalité « verte » en vue des gains d'efficacité plutôt que des recettes importantes, et en cherchant à justifier les mesures de façon à obtenir un avis favorable du Conseil constitutionnel sur les questions « d'égalité de traitement » concernant ces impôts.
- S'assurer que l'ensemble de ces réformes fiscales sont neutres par rapport au montant des recettes publiques dans la mesure où, dans les conditions actuelles, la viabilité budgétaire à moyen terme est menacée - ne pas dépenser les gains anticipés des réformes avant qu'ils se concrétisent.

La réduction de l'impôt sur les dividendes contribuerait à rendre le régime fiscal du capital plus neutre en réduisant le coin fiscal à l'encontre des investissements financés par de nouvelles émissions d'actions, lequel est actuellement relativement élevé. La raison en est que les dividendes sont soumis en France à l'impôt progressif sur le revenu, avec un taux marginal supérieur (CSG incluse) de plus de presque 60 %. La plupart des autres pays ont des taux marginaux plus bas ou appliquent aux dividendes un taux forfaitaire spécifique moins élevé que le taux marginal supérieur. Toutefois, une proportion importante de la richesse personnelle en actions est détenue sous la forme de dispositifs d'épargne ayant des avantages fiscaux, ce qui réduit de façon substantielle le taux d'imposition effectif sur les revenus du capital. Il est possible que ceci réduise l'impact des distorsions existantes entre les différentes sources de financement, mais cela crée par ailleurs des coûts d'informations pour les investisseurs. En outre, il pourrait être coûteux pour certaines firmes nouvellement établies, qui souhaiteraient émettre de nouvelles actions, de profiter pleinement de ces dispositifs. Si la France atténuait la progressivité aujourd'hui très forte de son impôt sur le revenu, cela réduirait automatiquement le coin fiscal sur les dividendes et, donc sur les investissements financés par augmentation de capital. À défaut, on pourrait instituer un taux forfaitaire distinct pour les dividendes, comme c'est déjà le cas pour les revenus d'intérêts. Atténuer la progressivité de l'impôt sur le revenu rendrait le système fiscal plus neutre mais poserait en même temps des problèmes d'équité, étant donné que la charge fiscale est actuellement redistribuée vers les ménages les plus aisés.

Notes

1. L'accès à l'assurance maladie de base est assuré pour toute personne résidant en France de manière stable et régulière depuis 3 mois, indépendamment de sa contribution (couverture maladie universelle, CMU, de base). Sous certaines conditions de ressources, les ménages peuvent avoir droit à une complémentaire santé gratuite (CMU complémentaire).
2. Selon une étude de la CNAMTS, la prescription moyenne des 10 % des médecins généralistes les plus « économes » est de 50 euros alors que celle des plus « dépensiers » est de 105 euros, une fois corrigés des différences liées à la clientèle.
3. Voir l'annexe 2.A2 pour le détail de ces réformes.
4. Ces 56.3 % se décomposent en 48.09 % (impôt sur le revenu) plus les prélèvements et contributions sociales, dont une partie est déductible. En prenant en compte l'impôt sur les sociétés et le mécanisme d'atténuation de la double imposition en œuvre pour les dividendes perçus jusqu'en 2004, le taux global supérieur s'appliquant aux dividendes est de 57.7 % ; sur les intérêts, il est de 33.2 %, dont 25 % impôt sur le revenu.
5. De fait, ce total de 11 % représente quatre prélèvements distincts, et non pas la seule CSG.
6. Le seuil pour 2004 est de 4 334 euros par équivalent adulte dans une famille dont les deux premiers enfants comptent pour un demi-adulte, et les enfants suivants sont comptés comme l'équivalent d'un adulte.
7. Simultanément, les conditions attachées aux régimes d'épargne défiscalisée en entreprise ont été assouplies pendant une brève période, de façon à autoriser des retraits sans pénalités fiscales. En l'espace de trois mois, des économies équivalant à près de 0.4 % du PIB ont été retirées de ces régimes. Dans certains cas, il était possible de réinvestir immédiatement ces sommes et d'obtenir ainsi une subvention fiscale supplémentaire.
8. Dans ce rapport, la notion de dépenses fiscales prise au sens littéral englobe par exemple les crédits d'impôt utilisés pour éviter la double imposition des dividendes.
9. Dans certains cas, cela tient à des raisons constitutionnelles. On estime par exemple difficile de restreindre la liberté du Parlement d'inclure des clauses de dépenses fiscales dans un quelconque texte de loi.

10. En 2003, la CSG (avec le « prélèvement social », la « contribution additionnelle » et la « contribution à la réduction de la dette sociale ») a rapporté 63.62 milliards d'euros, et l'impôt sur le revenu des personnes physiques 47.28 milliards d'euros.
11. Voir par exemple Leibfritz et al. (1997), OECD (1999).
12. Nickel, S. (2003), « Labour market institutions and unemployment in OECD countries », CESifo DICE Report 2, 2003.
13. À l'origine, le taux de la PPE n'était que de 2.2 %. Comme elle a été versée avec retard, son effet incitatif initial n'a probablement pas été très prononcé. Les autorités fiscales ont écrit à quelque 2½ millions de personnes pour les inviter à en faire la demande ; environ la moitié d'entre elles (90 % des répondants) ont reçu la PPE. Depuis lors, le taux de la prime a augmenté, son coût budgétaire a quadruplé, et plus de 8 millions de ménages la perçoivent.
14. Il est supposé que ceux qui reçoivent les dividendes sont imposés au taux marginal maximum.
15. À titre d'exemple, l'imposition séparée des dividendes est en vigueur en Allemagne, en Belgique, en France et au Danemark, tandis que la Grèce, les Pays-Bas et la République slovaque ont supprimé les impôts individuels sur les dividendes.
16. Par conséquent, une société produisant des émissions relativement élevées peut ne pas payer davantage (ou même retirer un gain net des ventes de permis) qu'une société affichant des émissions plus faibles, mais en hausse. Le Conseil constitutionnel s'est fondé sur des exemples de ce type pour déclarer inconstitutionnelle l'extension de la TGAP.
 1. Union nationale des caisses d'assurance maladie.
 2. CNAM : Caisse nationale d'assurance maladie ; CANAM : Caisse nationale d'assurance maladie des professions indépendantes ; MSA : Mutualité sociale agricole.
 3. L'UNCAM établit une nomenclature des actes remboursables, fixe les taux de remboursement et gère les relations conventionnelles avec les professions médicales. Les réformes redéfinissent également les missions des organes directeurs des assureurs sociaux et renforcent leur rôle dans la fixation des prix des médicaments et des autres produits médicaux ; par ailleurs, un nouvel organisme a été mis en place pour surveiller l'évolution dans le secteur hospitalier (voir la section consacrée à la réforme du secteur hospitalier).
 4. Des études montrent, par exemple, que les consommateurs atypiques ou gros consommateurs de soins avaient un traitement inapproprié dans un peu plus de 60 % des cas (CNAM (2004), rapport sur l'exécution de l'ONDAM 2003).
 5. Toute personne de plus de 16 ans devra choisir son médecin traitant. Il pourra s'agir d'un spécialiste, mais, plus probablement, ce sera un généraliste.
 6. En fait, les établissements publics et les établissements privés participant au service public hospitalier.
 7. La nouvelle tarification ne s'appliquera qu'au secteur MCO (médecine, chirurgie et obstétrique). Le financement de la psychiatrie, par exemple, se fera selon la formule précédente. De plus, les hôpitaux locaux sont temporairement maintenus en dehors du champ de la réforme.
1. Pour une vue d'ensemble du système fiscal français, voir aussi Laurence Blotnicki et C. Heckly (1998).
2. Le revenu imposable est divisé par un coefficient qui varie selon le nombre de membres d'une famille et la situation de famille. Le taux d'imposition est ensuite appliqué au revenu ainsi obtenu et l'impôt ainsi calculé est ensuite multiplié par le même coefficient. Par exemple, le coefficient par lequel on divise le revenu des couples mariés sans enfants est de 2, il est de 2.5 lorsqu'ils ont un enfant, de 3 lorsqu'ils ont deux enfants et il augmente ensuite d'une unité pour chaque enfant supplémentaire.
3. Deux acomptes d'un montant égal fondés sur une évaluation provisoire sont payés en février et en mai, le troisième dans un délai de deux mois après réception de l'avis d'imposition (généralement en septembre). Une pénalité de 10 % du montant de l'impôt dû est prélevée en cas de versement hors délai.
4. Un plafonnement s'applique aux taux locaux dans la mesure où ils ne peuvent être supérieurs au double de la moyenne nationale. Commission de Réforme de la Taxe Professionnelle, rapport au Premier ministre (présenté par Olivier Fouquet, président de la Commission, 8 juillet 2004).
5. La base d'imposition se compose de trois éléments : 1) la somme de la valeur cadastrale des bâtiments de l'entreprise (base de l'impôt foncier non bâti), 2) 16 % du coût d'acquisition des immobilisations de l'entreprise et 3) tout loyer versé au titre d'autres biens d'équipement de

l'entreprise. En outre, beaucoup de petites entreprises sont imposées en fonction d'une base d'imposition minimale, qui est établie à partir de la taxe d'habitation.

6. Commission de réforme de la taxe professionnelle, rapport au Premier ministre (présenté par Olivier Fouquet, président de la commission, 21 décembre 2004).

Bibliographie

- Arpaia, A. et G. Carone (2004) « Do labour taxes (and their composition) affect wages in the short and the long run? », *European Commission Economic Papers* n° 216, octobre.
- B. Dormont and H. Huber (2005), « Ageing in medical practices: reassessing the influence of demography », *Thema – Université Paris 10 working paper*.
- Blotnicki, L. et C. Heckly (1998) « France » in « *The Tax System in Industrialized Countries* » Oxford University Press.
- Carey, D. et J. Rabesona (2004), « Tax Ratios on Labor and Capital Income and on Consumption » in *Measuring the Tax Burden on Capital and Labor*, CESifo Seminar Series, Londres.
- Centre de Politique et d'Administrations Fiscales (2004), « L'administration fiscale dans les pays de l'OCDE : informations comparatives ».
- CNAM (2003) point de conjoncture n° 19, novembre.
- Commission de réforme de la taxe professionnelle (2004), *Rapport au Premier ministre*, présenté par M. Olivier Fouquet, président de la commission, décembre.
- Conseil des impôts (2003), *La fiscalité dérogatoire: pour un réexamen des dépenses fiscales*, 21^e rapport au président de la République, Paris, septembre.
- Cotis, J.P., R. Méary et N. Sobczak (1996), « le Chômage d'équilibre en France : une évaluation », contribution française à la session de WP1 de l'OCDE sur l'analyse du NAIRU, octobre.
- Daveri, F. et G. Tabellini (2000), « Unemployment, Growth and Taxation in Industrial Countries » *Economic Policy*, avril, 49-90.
- Davies, Ronald B et T.A. Gresik (2003), « Tax Competition and Foreign Capital, » *International Tax and Public Finance*, été, vol. 10(2), pages 127-45.
- Devereux, M., R. Griffin et A. Klemm (2002), « Corporate income tax, Reforms and tax competition » in *OECD, Economic Policy*, octobre.
- Eyckmans, N. (2004), « L'imposition effective des dividendes et la discrimination entre actionnaires résidents et étrangers – Application à l'Union européenne », *SED, Bulletin de documentation*, LXIV^eme année, n° 4, juillet-août.
- Flochel, L. et T. Madiès (2002), « Interjurisdictional Tax Competition in a Federal System of Overlapping Revenue-Maximizing Governments », *International Tax and Public Finance*, vol. 9, pp. 121-141.
- Girouard N. et C. André (2005), « Measuring cyclically-adjusted budget balances for OECD countries », *Document de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE*, Paris, à paraître.
- Hayat, M. (2003), « Des projets de réforme sans lendemain » dans *Taxe professionnelle, naissance et transformation d'un impôt à travers 25 ans de réformes*. Chambre de commerce et d'industrie de Paris.
- Joumard, I. (2001), « Tax Systems in European Union Countries », *Document de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE*, n° 301, Paris, juin.
- King M.A et D.Fullerton (1984), *The taxation of income from capital*, NBER, University of Chicago Press, Chicago.
- Kwang-Yeol Yoo, 2003, « Corporate taxation of Foreign Direct Investment income 1991-2001 », *Document de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE* n° 365, Paris.
- Leibfritz, W., J. Thornton and A. Bibbee (1997), *Taxation and Economic Performance*, *Document de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE*, n° 170, Paris.
- Lenain, P. et A. Vourch (2001), *Comment encourager une croissance durable en France*, *Document de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE* n° 314, Paris.

Madiès T. et S. Rocaboy (2005), (sous la direction de) *Les choix fiscaux des collectivités locales sont-ils le fruit de comportements stratégiques ?*, contrat de recherche du CREM (CNRS, Université de Rennes-I) et de l'Université de Fribourg – Suisse (CRESUF) pour le ministère de l'Économie.

OCDE (1999), *Implementing the OECD Jobs Strategy Assessing Performance and Policy*.

OCDE (2000), *Études économiques : France*.

OCDE (2001), « La réforme fiscale en France », Groupe de travail n° 2 sur l'analyse des politiques et les statistiques fiscales, Direction des Affaires financières, fiscales et des entreprises, Paris, Juin.

OCDE (2001a), *Études économiques : France*.

OCDE (2003), *Les impôts sur les salaires*, Paris.

OCDE (2003a), *Études économiques : France*.

Tyrväinen, T. (1995), « Wage determination in the long run, real wage resistance and unemployment: multivariate analysis of cointegrating relations in 10 OECD economies », Bank of Finland Discussion Paper, décembre.

ANNEXE 2.A1

Vieillesse et dépenses de santé, quels liens ?

Plus de la moitié des dépenses de soins de ville et des dépenses hospitalières proviennent des malades de 55 ans et plus. On peut donc penser que l'allongement de la durée de vie et la part croissante des personnes âgées augmentent mécaniquement les dépenses de santé. Toutefois, cette relation n'est pas si simple puisque le vieillissement est à la fois une cause et une conséquence de la progression des dépenses de santé, l'augmentation de l'espérance de vie résultant en partie de l'accès aux soins et des politiques de prévention. D'autres résultats plus robustes peuvent être mis en évidence, expliquant la progression des dépenses de santé (CNAM 2003) :

- La consommation médicale augmente à l'approche du décès, mais cette consommation précédant le décès diminue fortement quand l'âge du décès s'élève. Cet effet a donc plutôt tendance à modérer les dépenses de santé dans le contexte actuel de recul de l'âge moyen au décès.
- Le profil de la consommation médicale en fin de vie des personnes décédées entre 1996 et 2002 s'est très peu déformé, ce qui est vrai de la consommation hospitalière. La consommation médicale avant le décès a tendance à s'accroître légèrement.
- On montre que, parmi les personnes qui ne sont pas exposées à un risque vital important, les nouvelles générations consomment davantage que les générations précédentes. Le progrès technique explique sans doute en partie cet effet.

Ces résultats sont tout à fait cohérents avec l'analyse économétrique de Dormont *et al.* (2005). Cette étude explique la progression des dépenses de santé par différents facteurs : l'effet purement démographique (la hausse de la part de personnes âgées tant donné que les dépenses de santé augmentent avec l'âge), le changement de la morbidité (taux de maladie) à un âge donné, et le changement de pratique à niveau donné d'âge et de morbidité. Les auteurs montrent que l'effet purement démographique a peu d'impact sur la progression des dépenses de santé. Les changements de morbidité engendrent une tendance à la baisse du profil des dépenses de santé. Mais cette tendance à la baisse est plus que compensée par les changements de pratique qui induisent une hausse de la consommation médicale.

ANNEXE 2.A2

Réformes récentes du système de santé

La France a adopté une série de réformes de son système de santé afin d'améliorer la qualité des soins et de mieux maîtriser les dépenses publiques. Les déficits répétés du système de sécurité sociale ont conduit le gouvernement à profondément modifier l'organisation et le fonctionnement des mécanismes de contrôle budgétaire. L'une des caractéristiques essentielles de ces réformes est le souci manifeste de faire participer les principaux acteurs à la prise de décision de façon que les dépenses ne dépassent pas les plafonds fixés. De plus, un certain nombre de mesures ont été prises pour essayer de contrebalancer les coûts d'un système qui reste largement marqué par les effets incitatifs de la rémunération à l'acte et une tradition de forte prescription de médicaments par rapport à la plupart des autres pays de l'OCDE.

Principales réformes du dispositif de maîtrise des dépenses de santé

Les réformes Juppé de 1996 ont mis en place une surveillance parlementaire plus étroite du système de sécurité sociale, qui avait été jusqu'alors presque entièrement géré par les partenaires sociaux. Une modification de la Constitution a conféré au parlement des pouvoirs législatifs concernant les dépenses de santé, via la loi sur le financement de la sécurité sociale, adoptée chaque année tout comme le budget. Les partenaires sociaux continuent de gérer le système, mais les principales décisions sont maintenant prises par le parlement et mises en œuvre par le gouvernement. Chaque année, le parlement fixe un plafond pour les dépenses nationales de santé (ONDAM), en fonction des estimations de recettes et des objectifs nationaux pour la santé définis par la Conférence nationale de la santé. En fixant par un vote ce plafond de dépenses nationales, les élus de la nation expriment leur volonté expresse de limiter les dépenses de santé à un certain montant. Mais le budget des dépenses de santé n'est qu'indicatif. Au départ, on avait envisagé de mettre en place des mécanismes de reversement – essentiellement dans le secteur ambulatoire – mais ces mesures ont été jugées anticonstitutionnelles.

L'ONDAM ayant été constamment dépassé, la réforme de 2004 de la sécurité sociale a modifié la façon dont il est défini en élargissant l'éventail et le rôle des différents acteurs. Les principaux changements sont les suivants :

- Le système d'assurance-maladie participera à la définition de l'ONDAM via l'UNGAM¹, qui regroupe les trois principaux assureurs sociaux : la CNAM, la CANAM et la MSA². Chacun de ces trois organismes présentera au milieu de l'année précédente un projet de budget de mesures visant à faire en sorte que l'équilibre budgétaire du cadre pluriannuel fixé par le parlement soit respecté³.

- Un rôle consultatif plus large est accordé à de nouveaux organismes regroupant les professionnels de la santé (Union nationale des professionnels de santé, UNPS) et rassemblant les assurances privées et les mutuelles fournissant une assurance complémentaire (Union des organismes de protection sociale complémentaire). Ils donneront leur avis sur les décisions de l'UNCAM concernant les taux de remboursement et les soins assurés.
- Un Comité d'alerte a été mis en place pour suivre l'évolution des dépenses et alerter le parlement, le gouvernement et les assureurs sociaux lorsque les dépenses sont supérieures à l'ONDAM de 0.75 %. Les caisses nationales d'assurance maladie devront alors proposer des mesures correctrices et le Comité fera savoir dans un délai de deux semaines si les mesures lui paraissent suffisantes. Ces ajustements devraient, selon les autorités, essentiellement prendre la forme d'une baisse des taux de remboursement.

Rationalisation de l'offre et de la demande de soins dans le secteur ambulatoire

Dans ce contexte de réformes institutionnelles, les autorités ont également pris tout un ensemble de mesures visant en partie à limiter la hausse des dépenses publiques de santé :

- La mise en place du dossier médical personnel informatisé a pour but d'améliorer la qualité des soins. Selon les autorités, les médecins seront ainsi mieux informés des problèmes de santé du patient, le risque de soins redondants sera moindre et les traitements seront mieux adaptés aux besoins du patient. Cela devrait réduire les coûts, mais l'objectif essentiel est une qualité des soins améliorée⁴. Le dossier médical personnel sera en place au milieu de 2007.
- Étant donné que 15 % de la population souffrent de maladies chroniques, qui représentent environ la moitié des dépenses de l'assurance maladie, on veillera davantage à :
 - ❖ L'établissement, par la nouvelle Haute autorité de santé (HAS, voir ci-après), de protocoles de traitement à jour pour ces affections de longue durée (essentiellement les maladies cardiovasculaires, le diabète, le cancer et les troubles mentaux), dans une optique de médecine factuelle.
 - ❖ Détecter les fraudes et les abus en cas de maladie chronique et de congé de maladie.
 - ❖ Améliorer la gestion régionale des risques sanitaires, des profils épidémiologiques et des besoins en soins à tous les niveaux par le biais d'organismes constitués des services régionaux de l'UNCAM et de l'ARH, l'objectif étant d'adapter les mesures nationales à la situation locale.
 - ❖ Mieux contrôler le parcours des patients dans le secteur ambulatoire. Les réformes rendent obligatoire le médecin traitant pour surveiller le cheminement de l'individu dans le système de santé et assurer la coordination des soins. Le médecin traitant percevra un forfait annuel pour chacun de ses patients en affection de longue durée (40 euros)⁵. La liberté de choix du médecin est maintenue, mais s'il consulte un spécialiste sans être passé par le médecin traitant, le patient sera moins remboursé et la différence ne sera pas prise en charge par l'assurance complémentaire. On prêtera davantage attention à l'information du généraliste par le spécialiste. Les spécialistes sont incités à intervenir pour les diagnostics et traitements spécialisés (facturés directement 40 euros), le médecin traitant étant chargé du suivi médical.

- ❖ Encourager davantage à prescrire des médicaments génériques grâce au tarif forfaitaire de responsabilité (TFR). Ce système, mis en place en 2003, sera étendu, le médicament étant remboursé à un niveau proche du prix des génériques du même groupe.
- ❖ Améliorer la surveillance des comportements de prescription et des pratiques médicales à l'aide d'une batterie d'indicateurs. Par exemple, les médecins qui surprescrivent sans raison manifeste seront informés des sanctions encourues, notamment la suspension du droit à dépassement ou le refus, par l'assurance maladie, de prendre en charge une partie des cotisations sociales du médecin.
- ❖ Accroître la participation au coût pour chaque acte ou consultation (par exemple, consultation d'un généraliste ou d'un spécialiste, analyses), la participation forfaitaire du patient étant fixée à 1 euro par jour dans la limite de 50 euros par an. Sont exclus de la participation forfaitaire les femmes enceintes, les ayants droit de moins de 18 ans et les bénéficiaires de la CMU.

Missions de la Haute Autorité de Santé (HAS)

Pour structurer davantage le fonctionnement du système de santé et améliorer la qualité des soins prodigués aux patients, la réforme de 2004 de la sécurité sociale a également créé la HAS, autorité publique indépendante à caractère scientifique dirigée par un collège exécutif de 8 membres. Ses principales missions sont les suivantes :

- évaluer périodiquement le service rendu par les produits de santé (médicaments, dispositifs médicaux) et les actes de soins ainsi que de l'impact sur les résultats sanitaires ;
- établir des protocoles et formuler des recommandations en vue d'améliorer la qualité des soins ;
- évaluer la qualité des soins et certifier les établissements de santé ;
- mettre en œuvre l'évaluation et l'accréditation des médecins.

La HAS reprend les missions d'un certain nombre d'organismes : l'Agence nationale d'accréditation et d'évaluation en santé (ANAES) (qui était essentiellement chargée de l'accréditation des établissements hospitaliers) ainsi que la Commission de transparence et la Commission d'évaluation des produits et des prestations (CEPP), qui évaluaient l'efficacité des médicaments et des dispositifs médicaux.

La HAS aura donc de larges prérogatives dans le domaine des médicaments ; les prix resteront fixés par le Comité économique des produits de santé (CEPS), mais ils seront fortement influencés par les avis de la HAS quant à leur service rendu. Selon les autorités, confier à une seule instance toutes les questions qui ont trait à la qualité lui permettra d'agir davantage sur le système et d'améliorer la coordination.

La réforme du système hospitalier

Le système hospitalier français comprend les hôpitaux publics, financés par des budgets plafonnés (dotation globale annuelle) et les hôpitaux privés (souvent qualifiés de cliniques), rémunérés à l'acte tout en étant soumis à des limites globales quant à la valeur des services qu'ils peuvent fournir (objectif quantifié national, OQN). La formule des budgets plafonnés dans le secteur public n'a pas incité à améliorer l'efficacité du système de santé (et a peut-être largement contribué à entraver cette amélioration), tandis que les

prix relatifs aux établissements privés se sont révélés hétérogènes sur le territoire national et ne reflètent pas nécessairement les coûts des activités.

Une réglementation et une bureaucratie excessives ont également pesé sur les hôpitaux publics. (Par exemple, la nomination d'un médecin hospitalier exigeait la signature du ministre.) Les mécanismes d'incitation ont conduit les établissements privés à se spécialiser dans les traitements pour lesquels la différence entre le barème et les coûts est la plus marquée. Ce système a également contribué à fortement différencier l'efficience apparente des deux secteurs. Les populations généralement traitées dans les deux secteurs ne sont pas les mêmes (des effets de sélection se produisant) et les établissements privés ont su se spécialiser dans les soins non urgents aux patients à faible risque et ont conquis une forte part de ce marché, malgré les frais supplémentaires souvent mis à la charge du patient. Les hôpitaux publics ont une plus forte proportion de cas « sociaux » et de patients souffrant de pathologies multiples et d'affections de longue durée, généralement coûteuses à traiter. On estime que les coûts du secteur public sont supérieurs de 30 à 40 % à ceux du secteur privé. Cette différence est en grande partie liée aux différences de densité de personne.

À la fin de 2002, le ministre de la Santé a mis en place une réforme du secteur hospitalier (le plan Hôpital 2007). Ce plan comporte une série de mesures visant à remédier aux problèmes du secteur hospitalier. Les principales mesures sont les suivantes :

- Des fonds supplémentaires affectés à l'investissement doivent permettre de moderniser et réorganiser les établissements hospitaliers. L'enveloppe totale est de 6 milliards d'euros pour la période 2002-2007. Un organisme national, la Mission d'appui à l'investissement hospitalier, est chargé d'organiser et de surveiller les investissements.
- Une nouvelle formule de financement sera progressivement introduite pour les établissements publics et privés en vue d'harmoniser leurs conditions de fonctionnement.
- Le secteur hospitalier public⁶ passera d'un régime de dotation globale annuelle à une tarification à l'activité (T2A). Les tarifs reposent sur le système en place d'information sur les coûts (PMSI) utilisé pour évaluer les niveaux d'activité des différents établissements⁷. Il est tenu compte dans les tarifs de certains éléments comme la reconnaissance des cas les plus lourds. En ce qui concerne le secteur public, plus de 60 % du budget sera calculée sur cette base, le reste prenant la forme de dotations se rattachant à un certain nombre de « services publics » bien identifiés comme la formation (hôpitaux universitaires), les services d'urgence ou à certaines activités restant financées par dotation (psychiatrie, soins de suite et rééducation).
- Contrairement à la formule actuelle (rémunération à l'acte se doublant d'un plafond global) (OQL), le secteur privé ne sera rémunéré que sur la base de cette tarification prospective à l'activité.

Les autorités espèrent parvenir en 2012 à un dispositif harmonisé de paiement pour le secteur public et le secteur privé. On observe néanmoins d'ores et déjà des retards pour la mise en place du nouveau système dans le secteur privé et, à l'heure actuelle, on s'attend à ce qu'il n'y ait pas plus de 50 % du coût total des établissements hospitaliers qui fassent l'objet d'une tarification à l'activité.

- Le dispositif de planification des hôpitaux dans le cadre du Schéma régional d'organisation sanitaire (SROS) permettra une planification plus souple au niveau local (c'est-à-dire que les besoins locaux ne seront plus tributaires des objectifs nationaux).

Les autorisations pour les différents types d'équipements médicaux auront une durée de 5 ans (ce qui est également la durée du SROS). Le SROS sera supervisé par l'Agence régionale d'hospitalisation (ARH) et il n'y aura plus autant besoin d'autorisations ministérielles.

- L'effort sera renforcé dans les domaines suivants : les alternatives à l'hospitalisation, l'amélioration des soins de santé mentale et les soins palliatifs. Actuellement, la création de nouveaux centres (de chirurgie ambulatoire, par exemple) doit être contrebalancée par une sensible diminution du nombre des lits, ce qui a réduit dans le passé l'incitation à fournir de nouveaux types de services. Le SROS devra comporter un plan spécifique pour la psychiatrie et le développement des centres de soins palliatifs sera privilégié.
- La loi permet également une coordination et une collaboration plus étroites entre les prestataires par le biais de groupements de coopération sanitaire réunissant des établissements publics, des établissements privés et des prestataires du secteur ambulatoire.
- Les règles de passation des marchés seront plus souples, essentiellement en les alignant sur les directives de l'UE.
- Enfin, les hôpitaux seront administrés différemment, le directeur de l'hôpital ayant plus de pouvoirs vis-à-vis du conseil d'administration, dont le rôle se limitera à la définition des grandes orientations. Dans le cadre de l'hôpital, les différents services (médecine générale, ophtalmologie, etc.) seront remplacés par des « pôles » et on développera les contrats internes pour la gestion de l'hôpital.

ANNEXE 2.A3

Principales caractéristiques et évolution du système fiscal français¹

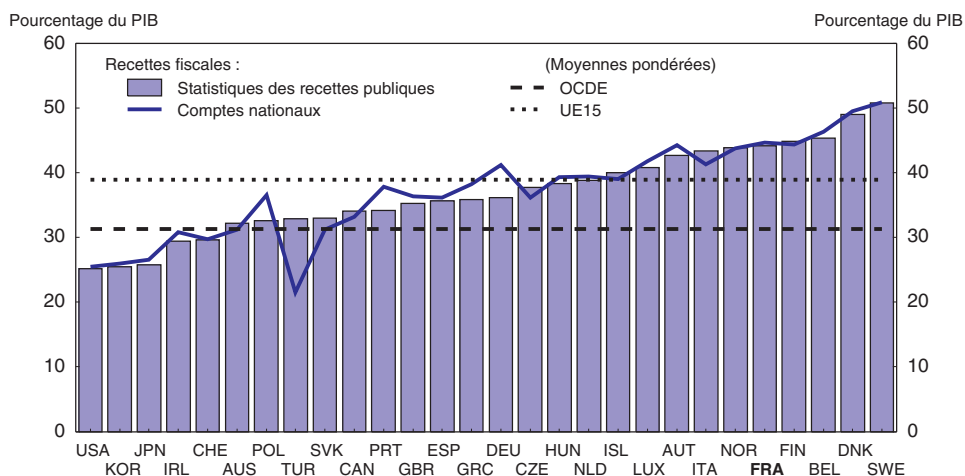
Le rapport prélèvements obligatoires/PIB s'est stabilisé à un niveau relativement élevé

Avec un rapport prélèvements obligatoires/PIB d'environ 44 % au cours des 20 dernières années, la France appartient au groupe de pays de l'OCDE dont les niveaux d'imposition sont relativement élevés. Un certain nombre d'autres pays européens (Autriche, Finlande, Norvège, Belgique et Italie) ont également des niveaux d'imposition d'un ordre de grandeur similaire (compris entre 42 et 46 % du PIB) et seuls la Suède et le Danemark font apparaître des niveaux d'imposition sensiblement plus élevés (environ 50 % du PIB). La charge fiscale élevée que l'on a observée dans ces pays est due essentiellement à l'importance de leurs systèmes de protection sociale, et notamment au financement d'une part importante des pensions de retraite et des services de soins de santé par le secteur public (pour une description des dépenses publiques en France, voir OCDE (2003a) (graphique 2.A3.1).

En dépit d'un taux élevé de taxation, les recettes publiques n'ont jamais permis de couvrir l'intégralité des dépenses. Par conséquent, le niveau de la dette publique a augmenté, passant de 31 % du PIB en 1985 à environ 65 % actuellement (selon la définition de Maastricht). Les déficits du gouvernement ont été particulièrement élevés entre 1993 et 1995 où ils ont atteint de 5½ pour cent à 6 % du PIB et autour de 5 % une fois corrigé des influences conjoncturelles. Après une courte période de réduction du niveau des dépenses (en pourcentage de PIB) et de recettes soutenues, le déficit s'est réduit de 1½ à 1¾ pour cent en 1999-2001 et de 1½ pour cent en 1999 une fois corrigé des influences conjoncturelles. Depuis, les dépenses publiques se sont à nouveau accrues alors que, dans le même temps, les impôts ont été réduits. Il est possible que l'élasticité, temporairement élevée, des impôts à la production (plus de 2) pendant la reprise économique de 1999 à 2000 (OCDE, 2001) ait créé l'illusion d'une élasticité de l'impôt durablement élevée, même si les estimations récentes de l'OCDE concluent à une élasticité de long terme de la totalité des taxes à la production de seulement 1 (Girouard et André, 2005). Il en résulte que le déficit s'est accru, dépassant 3 %, entre 2002 et 2004 (à la fois en corrigeant et en ne corrigeant pas des influences conjoncturelles) et que donc, il dépasse le seuil des 3 % du traité de Maastricht. La dégradation de la situation budgétaire au cours des dernières années limite à présent les marges de manœuvre pour de nouvelles réductions d'impôt importantes dans un futur proche (graphique 2.A3.2).

Graphique 2.A3.1. **Ratio prélèvements obligatoires/PIB dans les pays de l'OCDE**

2003



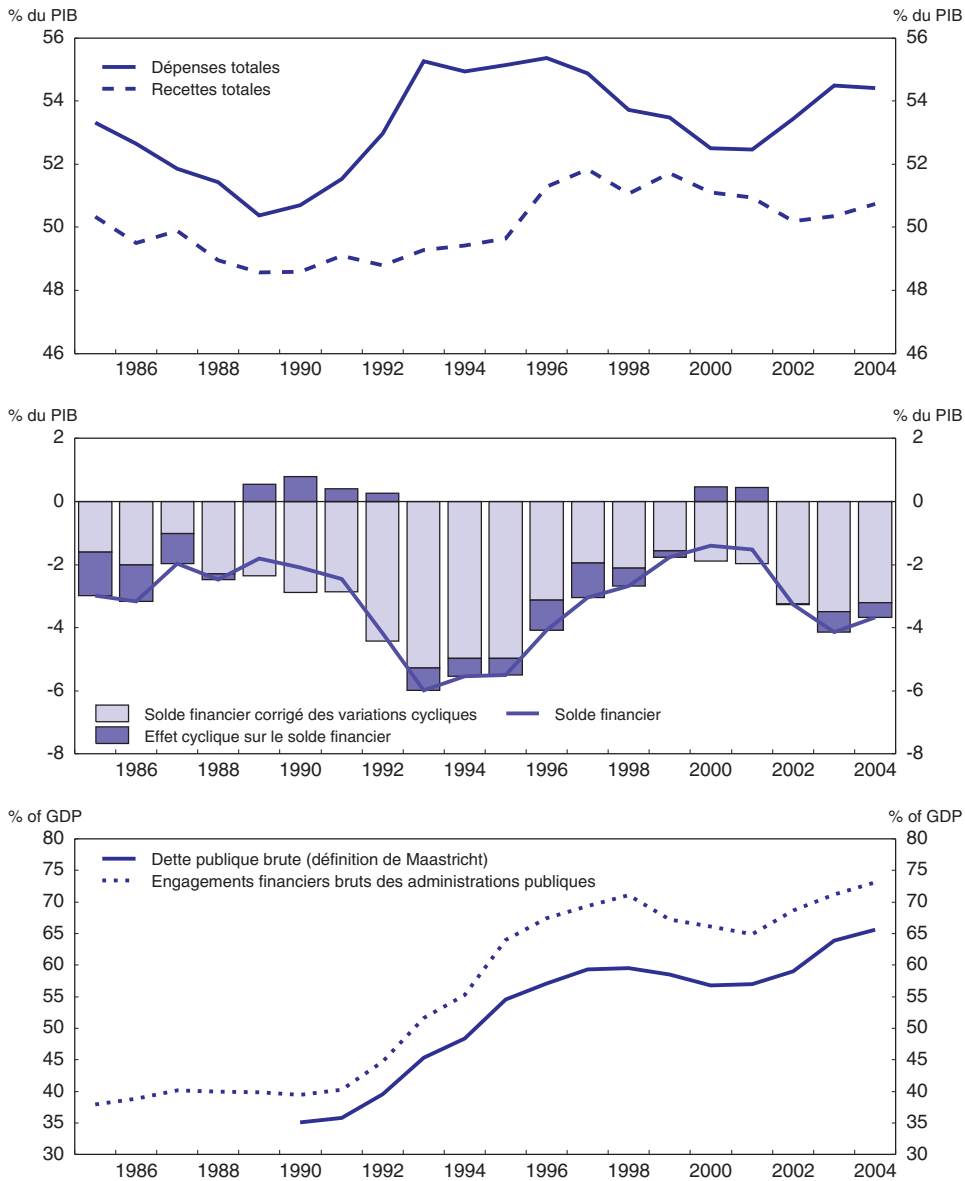
1. Les recettes fiscales dans le cadre des comptes nationaux de l'OCDE et celles dans le cadre des statistiques des recettes publiques de l'OCDE ne sont pas totalement comparables, à cause d'un ensemble de facteurs généraux ou spécifiques aux pays. Les facteurs les plus importants sont les suivants : i) les différences de période et de méthode comptables ; ii) les cotisations volontaires de sécurité sociale, qui représentent des montants élevés dans certains pays (notamment l'Allemagne), sont incluses dans les recettes fiscales dans les comptes nationaux, mais pas dans les statistiques des recettes publiques ; il en est de même pour les cotisations patronales de sécurité sociale des agents publics ; iii) les cotisations imputées des autorités publiques ne sont pas prises en compte dans les statistiques des recettes publiques ; iv) les droits de succession et de donation ne sont pas considérés comme des impôts dans les comptes nationaux, contrairement aux statistiques des recettes publiques ; v) pour les pays de l'UE, les recettes de TVA et de droits de douane sont indiquées après déduction des montants transférés à la Commission européenne dans les comptes nationaux, alors que les données brutes figurent dans les statistiques des recettes publiques.

Source : OCDE, *Comptes nationaux* ; OCDE, *Statistiques des recettes publiques*, 1965-2003.

La charge fiscale pèse désormais davantage sur le travail et le capital et moins sur la consommation

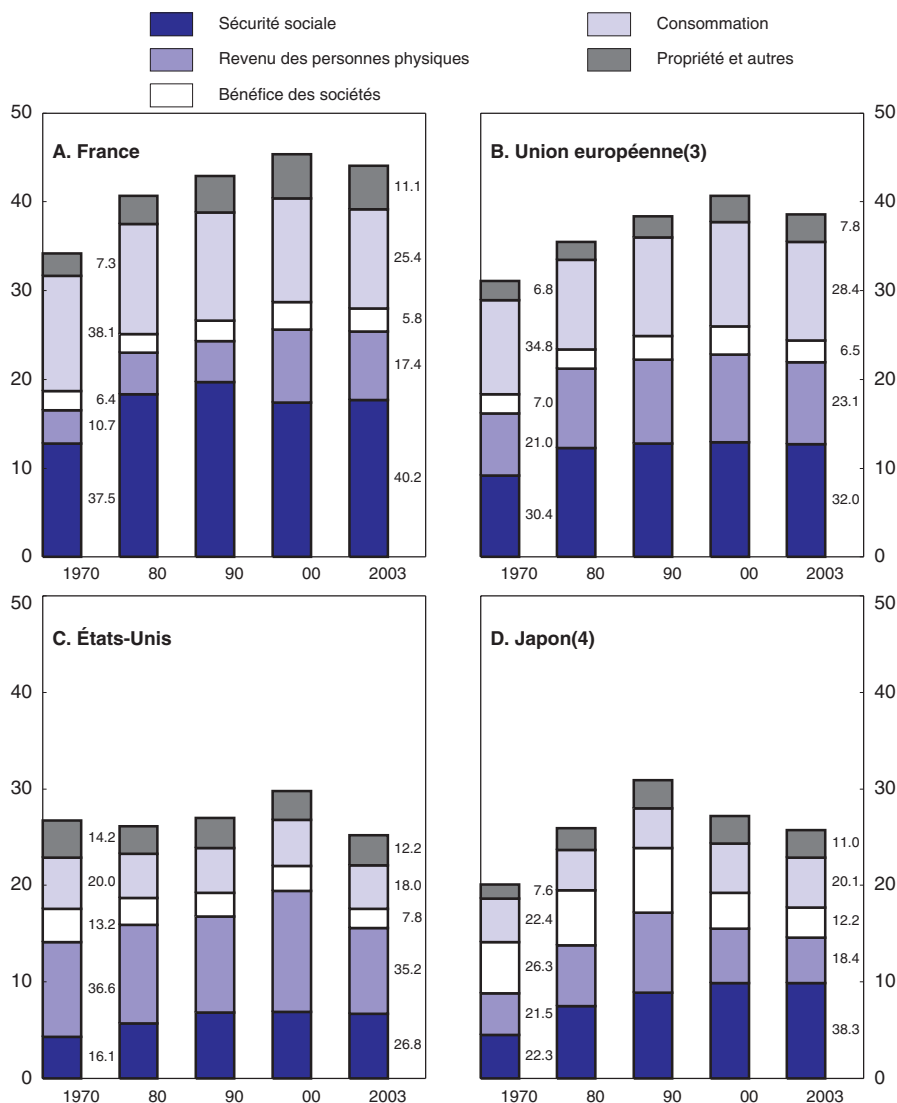
L'augmentation du ratio des prélèvements obligatoires au PIB jusqu'au milieu des années 80 a surtout été dû à l'augmentation des cotisations de sécurité sociale, bien que les prélèvements autres que les cotisations sociales aient également quelque peu augmenté. Depuis le milieu des années 80, la part des cotisations de sécurité sociale dans le PIB a légèrement diminué tandis que la part des autres impôts continuait à augmenter jusqu'en 2000 puis diminuait légèrement par la suite. Parmi les prélèvements autres que les cotisations de sécurité sociale, les impôts sur les biens et services ont quelque peu diminué, contrairement à l'évolution observée dans d'autres pays. En revanche, les parts des impôts sur le revenu des personnes physiques, y compris la CSG, sur les bénéficiaires des sociétés et sur le patrimoine ont augmenté aussi bien en pourcentage du PIB que par rapport au total des prélèvements (graphique 2.A3.3, tableaux 2.A3.1 et 2.A3.2).

La tendance à faire peser davantage la charge fiscale sur le travail et à préserver la consommation peut aussi être constatée si l'on regroupe les recettes fiscales en fonction de critères économiques et si on les exprime en pourcentage des bases d'imposition macroéconomiques correspondantes, ce qui permet d'obtenir des taux d'imposition implicites. En France, le taux d'imposition implicite du travail a sensiblement augmenté au cours des 25 dernières années et le taux d'imposition implicite du capital a également augmenté tandis que celui de la consommation a légèrement diminué. L'augmentation

Graphique 2.A3.2. **Dépenses, recettes, soldes financiers et dettes des administrations publiques**

Source : OCDE, *Perspectives économiques*, n° 77.

tendancielle du taux d'imposition implicite du travail et du capital a également été observée dans l'ensemble de la zone de l'OCDE tout en étant moins prononcée qu'en France, tandis que le taux d'imposition implicite de la consommation n'a pas diminué dans la zone de l'OCDE comme en France mais a légèrement augmenté (Carey et Rabesona, 2004). Le gouvernement a pris différentes mesures pour limiter la charge fiscale applicable aux salariés et aux entreprises. Plus récemment, en France, la tendance à l'augmentation des taux d'imposition implicites de la main-d'œuvre a été stoppée tandis que l'augmentation du taux d'imposition implicite du capital s'est poursuivie, de même que la tendance à une réduction modérée du taux de l'impôt sur la consommation. Les taux

Graphique 2.A3.3. **Évolution du dosage de la fiscalité¹**Pourcentage du PIB²

1. La décomposition de l'impôt sur le revenu entre l'impôt sur le revenu des personnes physiques et l'impôt sur les sociétés n'est pas comparable d'un pays à l'autre.
2. Les chiffres indiqués le long des colonnes correspondent à la part dans les recettes totales.
3. Moyenne pondérée.
4. Dernière année connue : 2002.

Source : OCDE, base de données des statistiques des recettes publiques.

d'imposition implicites du travail et du capital restent sensiblement plus élevés en France que dans la moyenne de l'Europe des 15 et le taux d'imposition implicite de la consommation reste sensiblement plus faible (tableau 2.A3.3).

Le niveau et l'évolution du taux d'imposition implicite du capital contraste avec le taux moyen effectif de l'impôt sur les bénéfices des sociétés qui est mentionné dans la suite du texte. Ces indicateurs diffèrent pour plusieurs raisons. Bien que le taux d'imposition implicite du capital soit fondé sur les versements d'impôts effectifs qui

Tableau 2.A3.1. **Composition des recettes fiscales en % du PIB**

	1970	1980	1985	1990	1995	2000	2002
Recettes fiscales totales							
France	34.1	40.6	43.8	43.0	43.9	45.2	44.0
UE 15	30.5	36.0	38.8	39.4	40.3	41.8	40.6
OCDE	28.3	32.0	33.6	34.8	35.9	37.2	36.3
Cotisations de sécurité sociale							
France	12.4	17.4	19.0	18.9	18.6	16.2	16.3
UE 15	7.1	10.3	11.1	11.1	11.8	11.5	11.4
OCDE	5.5	7.4	7.9	8.2	9.3	9.3	9.3
Recettes fiscales totales moins cotisations de sécurité sociale							
France	21.7	23.3	24.8	24.0	25.3	29.0	27.7
UE 15	23.4	25.8	25.7	28.3	28.5	30.3	29.2
OCDE	22.8	24.5	27.8	26.7	26.6	27.9	27.0
Impôt sur le revenu des personnes physiques							
France	3.7	4.7	5.0	4.6	5.0	8.1	7.6
UE 15	8.5	11.0	11.3	11.0	10.8	10.9	10.8
OCDE	8.3	10.4	10.4	10.6	10.0	10.0	9.8
Impôt sur les sociétés							
France	2.1	2.1	1.9	2.3	2.1	3.1	2.9
UE 15	2.1	2.1	2.6	2.6	2.7	3.8	3.4
OCDE	2.3	2.4	2.7	2.7	2.8	3.7	3.4
Impôt sur la propriété							
France	1.6	2.0	2.5	2.7	3.4	3.3	3.3
UE 15	1.7	1.5	1.5	1.7	1.8	2.1	1.9
OCDE	1.9	1.6	1.7	1.9	1.9	2.0	1.9
Impôt sur les biens et services							
France	13.0	12.4	13.0	12.2	12.0	11.6	11.2
UE 15	10.9	11.0	12.0	12.2	12.3	12.4	12.3
OCDE	10.0	10.0	10.8	10.8	11.4	11.6	11.4

Source : Statistiques des recettes publiques de l'OCDE.

dépendent de l'évolution antérieure des bénéficiaires, ainsi que d'autres facteurs qui ont affecté les paiements annuels d'impôts dans le passé, le taux effectif de l'impôt sur les sociétés ne concerne que cet impôt et il est fondé sur des paramètres fiscaux qui affectent les décisions d'investissement d'une entreprise hypothétique. Il est donc tourné vers l'avenir et constitue probablement un meilleur indicateur d'incidence des décisions d'investissement. De plus, le dénominateur du taux d'imposition implicite est estimé à partir des statistiques des comptes nationaux tandis que celui du taux d'imposition effectif est fondé sur des hypothèses du modèle. Dans tous les cas, il faut être prudent dans l'interprétation des deux indicateurs car ils ne permettent pas de montrer l'incidence finale des impôts sur le capital sur une économie caractérisée par une forte mobilité des capitaux.

Les cotisations de sécurité sociale sont élevées et sont complétées par une contribution sociale sur le revenu total

Le système social français (notamment l'assurance maladie, les pensions de retraite, l'assurance chômage et les allocations familiales) est financé en grande partie au moyen de cotisations de sécurité sociale affectées. Leur montant dépasse 20 % du PIB, soit près de la

Tableau 2.A3.2. **Composition des recettes fiscales en % des recettes fiscales totales**

	1970	1980	1985	1990	1995	2000	2002
Cotisations de sécurité sociale	36.3	42.7	43.3	44.1	42.4	35.9	37.0
France	24.2	29.2	28.9	28.4	29.5	27.7	28.1
UE 15	19.4	22.4	22.2	22.4	24.8	24.6	25.4
OCDE							
Cotisations salariales de sécurité sociale							
France	6.9	11.1	11.8	13.2	13.2	8.9	9.3
UE 15	8.0	8.9	9.3	9.4	10.2	9.1	9.1
OCDE	6.2	7.1	7.5	7.8	8.4	8.0	8.3
Cotisations patronales de sécurité sociale							
France	26.6	28.4	28.0	27.2	26.1	24.7	25.3
UE 15	13.8	18.6	17.2	16.7	16.4	15.9	16.3
OCDE	11.0	14.0	13.3	13.2	14.3	14.3	14.6
Impôts sur le revenu des personnes physiques							
France	10.7	11.6	11.5	10.7	11.3	17.9	17.3
UE 15	25.2	28.8	22.7	27.0	26.0	25.4	25.8
OCDE	27.8	31.2	29.7	29.4	27.0	26.0	26.0
Impôt sur les sociétés							
France	6.3	5.1	4.5	5.3	4.8	6.9	6.6
UE 15	6.8	5.8	6.4	6.7	6.8	9.2	8.6
OCDE	8.7	7.6	8.0	8.0	8.0	10.0	9.3
Impôts sur la propriété							
France	4.8	4.8	5.8	6.3	7.8	7.3	7.5
UE 15	5.8	4.2	3.9	4.4	4.6	5.1	4.9
OCDE	7.1	5.3	5.2	5.7	5.5	5.5	5.5
Impôts sur les biens et services							
France	38.1	30.4	29.7	28.4	27.3	25.7	25.4
UE 15	36.4	31.1	31.6	31.5	31.0	30.1	30.8
OCDE	35.8	32.4	33.7	32.0	32.4	31.7	31.9

Source : Statistiques des recettes publiques de l'OCDE.

moitié du total des prélèvements. Les cotisations de sécurité sociale sont versées à la fois par les employeurs, les salariés et les travailleurs indépendants, la part la plus importante (près de 70 %) étant celle des employeurs. Étant donné les contraintes financières, les taux de cotisation ont été relevés dans le passé (notamment en ce qui concerne l'assurance-chômage) et les plafonds de revenus pour l'évaluation des cotisations ont été supprimés. En même temps, les taux de cotisation ont été réduits pour les titulaires de faibles salaires. En outre, de nouvelles catégories de cotisations ont été instaurées pour élargir la base du financement. En 1991, un impôt proportionnel sur le revenu affecté à la sécurité sociale, désigné sous le nom de CSG (contribution sociale généralisée) a été instauré et, en 1996, un autre prélèvement a été instauré sous le nom de CRDS (contribution au remboursement de la dette sociale). Les recettes de ces nouveaux impôts proportionnels sont désormais plus importantes que celles de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

Le taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques est fortement progressif mais son assiette est étroite

L'impôt sur le revenu des personnes physiques s'applique aux revenus des particuliers (imposés individuellement ou conjointement) ainsi qu'à ceux des entreprises qui ne sont pas

Tableau 2.A3.3. **Taux d'imposition implicite de la main-d'œuvre, du capital et de la consommation**

Recettes en % des bases d'imposition correspondantes

	Moyenne 1995-2002	Variation entre 1995 et 2002 en pourcentage
Taux d'imposition implicite de la consommation		
France	18.1	-0.8
UE 15 moyenne arithmétique	19.6	0.0
pondérée en fonction de l'assiette	22.3	0.8
Taux d'imposition implicite de la main-d'œuvre		
France	42.7	-0.3
UE 15 moyenne arithmétique	37.3	-0.9
pondérée en fonction de l'assiette	37.1	-0.1
Taux d'imposition implicite du capital total		
France	35.5	5.6
UE 15 moyenne arithmétique pondérée	27.9	4.0
en fonction de l'assiette	27.5	5.8
Taux d'imposition implicite des revenus du capital et de l'entreprise		
France	18.8	4.4
UE 15 moyenne arithmétique pondérée	19.5	3.3
En fonction de l'assiette	19.7	4.5
Taux d'imposition implicite des bénéfices des sociétés		
France	22.9	9.7
UE 15 moyenne arithmétique	20.8	6.6
pondérée en fonction de l'assiette	17.0	3.2
Taux d'imposition implicite des revenus du capital et de l'entreprise des ménages et travailleurs indépendants		
France	13.6	0.3
UE 15 moyenne arithmétique	14.9	2.4
pondérée en fonction de l'assiette	11.6	0.5

Source : Structures des systèmes fiscaux dans l'Union européenne, (2004).

assujetties à l'impôt sur les bénéfices des sociétés. Il a été particulièrement influencé par des objectifs redistributifs. La structure des taux est fortement progressive. Le seuil à partir duquel l'impôt est dû sur les revenus du travail est relativement élevé et le taux marginal minimum d'imposition est relativement faible (6.8 %, et 14.6 % y compris les prélèvements sociaux) tandis que le taux marginal maximum est relativement élevé (48.09 %, et 55.9 % y compris les prélèvements sociaux pour les revenus imposables dépassant 48 000 euros en 2004). Parmi les pays de l'OCDE, seul le Danemark a un taux marginal maximum d'imposition plus élevé (59 %) tandis que celui de la Suède est similaire (56.5 % y compris les taxes locales pour les revenus imposables au-delà de 48 000 euros). En outre, en France, d'importants abattements fiscaux sont applicables aux familles ayant des enfants à charge. Celles-ci bénéficient en particulier d'un fractionnement du revenu familial (« quotient familial ») qui réduit l'impôt dû par les couples mariés dont les revenus sont inégaux et par les familles ayant des enfants à charge².

De ce fait, l'assiette de l'impôt sur le revenu s'est trouvée érodée et la moitié des contribuables potentiels ne paient pas l'impôt sur le revenu, tandis que la part des recettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques dans le PIB et dans les recettes fiscales totales est relativement faible. Il rapporte moins de 7 % du total des prélèvements et environ 3 % du PIB, chiffre plus faible que celui de la plupart des autres pays industrialisés

de l'OCDE. Les tranches d'imposition sont ajustées en fonction de l'inflation, cette disposition ayant désormais moins d'importance que dans le passé, dans la mesure où l'inflation s'est ralentie. Contrairement à ce que l'on observe pour les autres pays de l'OCDE, ainsi que pour les cotisations de sécurité sociale et la CSG, l'impôt sur le revenu des personnes physiques n'est pas prélevé à la source pour les salariés. Il est perçu par tiers provisionnels au cours de l'année qui suit celle où le revenu est obtenu³. Toutefois, il est possible d'opter pour des versements mensuels pendant l'année en cours, déterminés sur la base du revenu obtenu au cours de l'année passée, en effectuant un ajustement à la fin de l'année pour tenir compte des variations du revenu. Environ 45 % des contribuables assujettis ont opté pour cette solution.

Les *plus-values* sont dans certains cas incluses dans le revenu imposable (en totalité ou en partie) et dans d'autres soumises à un taux d'imposition uniforme distinct. Le taux de l'impôt sur les plus-values obtenues à la suite de la vente d'obligations ou d'actions est harmonisé avec le taux de la retenue à la source sur les intérêts perçus (27 %), (il a été récemment relevé à la suite de la hausse de la CSG destinée à financer le déficit de la sécurité sociale). Depuis le 1^{er} janvier 2004, les plus values immobilières ne sont plus incluses dans le revenu imposable mais imposées à un taux uniforme de 26 % (actuellement 27 % pour les mêmes raisons) avec un seuil d'imposition fixé à 15 000 euros (comme dans le cas des valeurs mobilières). Les plus values immobilières sont totalement exonérées d'impôt dans le cas des actifs qui sont détenus depuis plus de 15 ans.

Les *mutations par succession et donation* sont traitées d'une manière proche mais les donations sont encouragées par des déductions fiscales qui dépendent de l'âge du donateur. Pour les enfants et le conjoint, le taux marginal d'imposition (après abattements personnels) est compris entre 5 et 40 %.

Le taux de l'impôt sur les bénéfices des sociétés a été réduit

L'impôt sur les bénéfices des sociétés est prélevé sur les sociétés anonymes, la plupart des sociétés à responsabilité limitée, les sociétés en commandite par actions, les succursales de sociétés étrangères et les coopératives. Les bénéfices imposables de la société sont les bénéfices nets, calculés à partir des bénéfices bruts, déduction faite des frais généraux, amortissements, provisions et report des déficits antérieurs. Les sociétés assujetties à l'impôt sur les bénéfices sont soumises à un impôt forfaitaire annuel (impôt minimum), même si elles ne réalisent pas de bénéfices. Les dividendes perçus bénéficient d'un abattement fiscal de 50 % (qui a remplacé l'ancien crédit d'impôt ou avoir fiscal). Lorsque le taux de l'impôt sur les sociétés était de 50 %, le crédit d'impôt de 50 % des dividendes en espèces supprimait à moitié la double imposition mais avec le taux d'impôt sur les sociétés de 33,3 %, il supprimait complètement la double imposition.

Le taux de l'impôt sur les bénéfices des sociétés était de 35,4 % en 2004 (34,33 % sans la contribution sociale sur les sociétés) et il baissera légèrement en 2005 et 2006 du fait que la surtaxe de 3 % applicable à cet impôt, qui a été instaurée en 1995 et 1997, au taux de 10 % abaissé en 2002 à 3 %, est supprimée en deux étapes. Le taux général de l'impôt sur les sociétés se trouvera donc ramené à 33,3 % en 2006. Ce taux (applicable à la fois aux bénéfices non distribués et aux bénéfices distribués), qui était de 50 % en 1965, a été réduit en différentes étapes (en ce qui concerne les bénéfices non distribués) à partir de 1985. Toutefois, d'autres pays ont également réduit leurs taux d'imposition et parfois plus que la France et cette tendance à réduire les taux de l'impôt sur les bénéfices des sociétés dans le

cadre d'une « concurrence fiscale » semble se poursuivre, du moins en Europe. Les petites et moyennes entreprises paient un taux réduit de 15 % et depuis 2003, des incitations fiscales spéciales sont accordées aux nouvelles entreprises (en activité depuis moins de 8 ans) dont les activités de Recherche-Développement dépassent un certain montant.

... Et les recettes de l'impôt sur les sociétés ont augmenté en pourcentage du PIB

Malgré les baisses du taux légal au cours des dernières décennies, les recettes des impôts sur les bénéficiaires des sociétés ont augmenté au cours des dernières décennies, passant d'environ 2 % à environ 3 % du PIB. Leur part dans le total des impôts a été portée du milieu des années 80 à 2000 à près de 7 % (après avoir diminué auparavant) et elle a été ramenée à 6.6 % en 2002. La tendance à la hausse des recettes de l'impôt sur les sociétés en pourcentage du PIB s'explique par le fait que la part des bénéficiaires dans le PIB a augmenté au fil du temps et que la stratégie de réduction de l'impôt s'est accompagnée de mesures visant à élargir son assiette.

Les abattements pour amortissement constituent un élément important qui détermine l'assiette de l'impôt sur les sociétés. En France, le type d'amortissement standard est l'amortissement linéaire mais un amortissement plus rapide sur une base dégressive est autorisée, avec la possibilité d'opter ultérieurement pour l'amortissement linéaire, pour les équipements d'une durée d'utilisation d'au moins 3 ans et pour les bâtiments d'une durée d'utilisation inférieure à 15 ans. Des dispositions spéciales d'incitation à l'investissement sont accordées, en vue d'objectifs divers, tels que l'investissement dans certaines régions, les dépenses de Recherche et Développement, ou les investissements destinés à lutter contre la pollution. En outre (depuis 1988), les sociétés ont le droit de constituer une réserve en franchise d'impôts pour les investissements dans des établissements commerciaux à l'étranger à condition que l'objet de ces établissements soit la commercialisation de produits fabriqués en France par l'entreprise. En conséquence des mesures d'élargissement de l'assiette de l'impôt, les abattements pour amortissement sont devenus moins généreux. Toutefois, en même temps, la réduction de l'inflation a joué dans le sens opposé, dans la mesure où elle a atténué le désavantage résultant du fait que les abattements pour amortissement sont fondés sur le coût historique de l'actif et ne sont pas indexés en fonction de l'inflation. Cela a eu pour effet d'annuler en partie l'effet négatif des mesures d'élargissement de l'assiette de l'impôt comme le montre l'évolution des abattements pour amortissement (compte tenu des taux d'inflation des différentes périodes concernées) (tableau 2.A3.4). En ce qui concerne les bâtiments industriels, l'amortissement linéaire moyen est resté constant, l'abaissement de l'inflation a accru la valeur actualisée des abattements pour amortissement (compte tenu des taux d'inflation des différentes périodes concernées) au fil du temps (pour les bâtiments, seul le cas de base, où l'inflation est constante, est indiqué dans le tableau). Dans l'ensemble, il apparaît qu'en France les mesures d'élargissement de la base d'imposition ont été plus limitées que dans d'autres pays tels que le Royaume-Uni, l'Irlande, le Canada et l'Autriche, bien que la plupart de ces pays aient appliqué précédemment des abattements pour amortissement plus avantageux.

Une pression s'exerce en vue d'une réforme de la taxe professionnelle

La *taxe professionnelle* (taxe locale sur les entreprises) a été instaurée en 1975 (en remplacement de l'ancienne « patente ») et son assiette comprenait à l'origine une partie de la masse salariale et de la valeur locative du stock de capital fixe. Ses taux sont fixés individuellement par les trois niveaux d'administration locale (régions, départements et

Tableau 2.A3.4. Paramètres de l'impôt sur les sociétés

Taux légal de l'impôt sur les sociétés en % ¹	Valeur actualisée des déductions pour amortissements en %							
	Situation de référence avec taux d'inflation constant					Autre situation avec taux d'inflation variable dans le temps et selon le pays		
	Machines et équipements		Bâtiments industriels			Machines et équipements		
	France	Moyenne des autres pays ²	France	Moyenne des autres pays	France	Moyenne des autres pays	France	Moyennes des autres pays
1982	50	47	85	81	38	48	78	76
1990	37	40	80	76	38	40	80	73
1991	34	39	80	75	38	39	80	73
1992	34	37	80	76	38	38	81	75
1993	33	35	80	77	38	39	81	77
1994	33	36	80	76	38	38	82	77
1995	37	36	80	76	38	37	82	77
1996	37	36	87	75	38	35	88	77
1997	42	36	80	75	38	35	82	78
1998	42	35	80	76	38	34	83	79
1999	40	35	80	76	38	34	83	79
2000	38	34	80	76	38	34	82	77
2001	36	33	77	76	38	33	80	77
2002	35	33	77	75	38	33	80	77
2003	35	33	77	74	38	33	80	76

1. Y compris les impôts locaux.

2. Moyenne non pondérée de 18 pays de l'OCDE (Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Espagne, États-Unis, Finlande, Grèce, Irlande, Italie, Japon, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède et Suisse).

Source : Devereux, Griffith et Klemm (2002).

communes) et varient dans les limites fixées par la législation nationale⁴. Cet impôt est déductible de la base de l'impôt sur les bénéficiaires des sociétés et il existe également de nombreuses exemptions. De ce fait, parmi les 3.6 millions de contribuables potentiels, seuls 2.7 millions (75 %) paient effectivement l'impôt. Pour éviter une charge excessive, divers allègements ont été accordés et un plafonnement a été instauré, de sorte que le montant de l'impôt ne peut excéder 3.5 à 4 % de la valeur ajoutée selon sa taille. L'administration centrale couvre les pertes financières résultant de ces mesures d'allègement appliquées par les collectivités locales de sorte que la charge fiscale des entreprises ne représente que les deux tiers environ des fonds reçus par les collectivités locales. Cela a contribué à la vigueur relative des recettes nettes des collectivités locales par rapport à celles de l'administration centrale.

À l'origine, la base d'imposition était (après prise en compte du plafonnement de l'impôt) distribuée de manière relativement égale entre le capital et le travail (en 1998, 53.5 % de cette charge pesaient sur le capital et 46.5 % sur le travail) (XV^e rapport du Conseil des impôts). Cependant, entre 1999 et 2003, la part salariale a été retirée de la base d'imposition afin de réduire les coûts qui pesaient sur les entreprises et d'augmenter leur demande de main-d'œuvre, ce qui a eu pour effet de transformer la taxe professionnelle en un impôt sur le capital des entreprises⁵. Par conséquent, ce sont les entreprises à forte intensité de capital qui sont le plus touchées par cet impôt, de sorte que la charge fiscale est distribuée d'une manière inégale entre les entreprises. En outre, comme l'impôt ne dépend pas du bénéfice réalisé par les entreprises, la charge fiscale (en fonction des bénéficiaires) augmente si le rendement du capital baisse, ce qui tend à renforcer les

fluctuations cycliques de l'investissement. Cependant, le gouvernement a parfois pris des mesures pour lutter contre les effets cycliques négatifs. La mesure la plus récemment prise à cet effet a consisté à accorder aux entreprises un dégrèvement sur les investissements productifs nouveaux réalisés entre le 1^{er} janvier 2004 et le 31 décembre 2005.

Étant donné les différentes exonérations et mesures d'allègement, les coûts administratifs du recouvrement de cet impôt apparaissent relativement élevés. Le fait de ne fixer les taux d'imposition qu'après être en possession d'informations concernant la base d'imposition permet aux collectivités locales de stabiliser leurs recettes fiscales au fil du temps mais rend plus difficile pour les entreprises la prévision de l'impôt qu'elles auront à verser et pourrait accroître leur charge fiscale en période de récession si les taux d'imposition étaient relevés pour faire face à une baisse de l'assiette de l'impôt.

Les recettes perçues par les collectivités locales au titre de la taxe professionnelle ont augmenté au fil du temps d'environ 1 % du PIB au milieu des années 70 à environ 2 % au cours de la seconde moitié des années 90 puis elles ont légèrement diminué et s'élevaient à 1.8 % en 2003. Cependant, si l'on considère les mesures d'allègement fiscal, y compris le plafonnement en fonction de la valeur ajoutée comptable ainsi que la déductibilité de l'assiette de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, la charge fiscale finale pour les entreprises et les recettes nettes pour les administrations publiques sont inférieures de près de 40 % (1.1 % du PIB en 2003) aux recettes des collectivités locales.

Malgré des réformes récentes, cet impôt reste controversé dans la mesure où il est fortement concentré sur les grandes entreprises, notamment dans l'industrie. Il aboutit aussi à des disparités relativement importantes des recettes fiscales entre les collectivités locales malgré le système de péréquation qui a été mis en place pour réduire les déséquilibres. En outre, dans la mesure où l'administration centrale indemnise les collectivités locales des pertes de recettes qu'elles subissent en accordant des allègements fiscaux, elle doit faire face à une charge fiscale croissante. Le gouvernement envisage actuellement une nouvelle réforme et a mis en place une commission chargée de remplacer la taxe professionnelle par un autre impôt dans des conditions telles que ce nouvel impôt préserve le lien avec l'activité économique locale, ne transfère pas la charge sur les ménages et maintienne l'autonomie financière des collectivités locales tout en facilitant le développement intercommunale.

Cette commission a suggéré de remplacer l'assiette actuelle de la taxe professionnelle par une assiette comportant deux éléments : en premier lieu, la valeur ajoutée brute résultant des comptes de l'entreprise qui est – pour les entreprises ayant plusieurs établissements – répartie en fonction de leur part dans l'emploi total, et en second lieu, la valeur locative foncière des immeubles de l'entreprise⁶. (Dès 1989, le Conseil des impôts avait suggéré de transformer la taxe professionnelle en un impôt sur la valeur ajoutée locale). En outre, les collectivités locales devraient avoir le pouvoir de fixer des taux d'imposition à l'intérieur d'un intervalle donné. La commission a par ailleurs suggéré de réexaminer les exonérations et les abattements spécifiques concernant cet impôt à la lumière du principe constitutionnel d'égalité devant l'impôt. Les allègements fiscaux spécifiques qui ne sont pas conformes à ce principe et qui aboutissent également à une concurrence déloyale devraient être supprimés. Ce nouvel impôt devrait présenter de nombreux avantages, notamment celui d'égaliser la répartition de la charge fiscale entre les entreprises, de créer moins de distorsions économiques (le capital étant moins taxé), d'améliorer la compétitivité internationale de l'entreprise, de mieux refléter les coûts de l'activité de l'entreprise pour les

collectivités locales (principe d'équivalence) et de réduire les coûts administratifs. On pourrait peut-être soutenir que l'imposition de la valeur ajoutée au niveau local représenterait un retour en arrière car en imposant les salaires, qui constituent la part la plus importante de la valeur ajoutée, la main-d'œuvre serait à nouveau imposée et peut-être plus qu'avant les réformes récentes. Toutefois, il faut aussi tenir compte du fait que pour beaucoup d'entreprises (surtout les plus grandes), la taxe professionnelle est déjà en fait un impôt sur la valeur ajoutée, selon des modalités de calcul assez différentes, dans la mesure où le montant final de l'impôt qu'elles versent est plafonné en fonction de cette valeur ; si ces entreprises ne représentent que 5 % environ de l'ensemble des contribuables, elles paient presque 40 % des recettes totales nettes de cet impôt.

Les taxes immobilières constituent une autre source de recettes importantes pour les collectivités locales

À côté de la taxe professionnelle, les taxes immobilières constituent les principales taxes locales. Le produit de ces impôts a connu une forte expansion au cours de la dernière décennie dans la mesure où les taux d'imposition ont été majorés et le nombre de bâtiments a augmenté. Il existe deux types de taxes immobilières, l'impôt foncier (bâti et non bâti) et la taxe d'habitation. L'impôt foncier acquitté par les entreprises est déductible de l'assiette de l'impôt sur les sociétés. La taxe d'habitation doit être acquittée par les occupants de logements qu'ils soient locataires ou propriétaires. Elle est perçue à deux niveaux : la commune et le département, la part régionale ayant été supprimée en 2000. L'assiette de l'impôt est la valeur locative du logement et les taux sont fixés chaque année par les différentes collectivités locales. Il existe des abattements fiscaux au titre des personnes à charge, et les personnes âgées ou défavorisées sont aussi souvent exemptées. Cet impôt a été critiqué pour un certain nombre de raisons (telles que son assiette inappropriée, son injustice, ses coûts administratifs élevés), et il pourrait donc donner lieu à de nouvelles réformes.

Outre les taxes immobilières locales, il existe, au niveau national, un impôt sur l'actif net des particuliers applicable aux grandes fortunes (impôt sur les grandes fortunes). Il a été instauré pour la première fois en 1981 puis supprimé en 1987. En 1989, cet impôt a été rétabli, sous une nouvelle dénomination (impôt de solidarité sur la fortune, ISF). Seule la fortune des particuliers est imposable. Le capital des entreprises, les objets d'art et les antiquités ne sont pas imposés. Le taux d'imposition est progressif, les taux marginaux variant entre 0.55 (pour les patrimoines d'une valeur supérieure à 720 000 euros en 2003 et à 732 000 euros en 2005) et 1.8 % (pour les patrimoines d'une valeur supérieure à 15 millions d'euros en 2003 et à 15 255 000 euros en 2005). Pendant de nombreuses années, les tranches d'imposition étaient restées inchangées, mais l'inflation a été prise en compte pour l'exercice fiscal 2005, alors que certains avaient préconisé l'abolition de cet impôt afin de suivre l'exemple de beaucoup d'autres pays européens et d'éviter des fuites de capitaux. En 2003, cet impôt était payé par environ 300 000 contribuables (alors qu'ils n'étaient que 180 000 en 1997) et son rendement s'élevait à environ 2.3 milliards d'euros, soit près de 1 % des recettes fiscales nettes de l'administration centrale.

La part des impôts sur la consommation dans les recettes publiques a diminué au fil du temps

La part relative des impôts sur les biens et services a diminué au fil du temps. En 2002, leur part dans le PIB représentait 11.2 %, et leur part dans le total des prélèvements (y compris

les cotisations de sécurité sociale) 25.4 %. En 1990, ces parts étaient respectivement de 12.2 % et de 28.4 % tandis qu'en 1965 elles étaient de 13.2 % et 38.4 %. Cette diminution s'explique aussi bien par celle des impôts généraux sur la consommation que par les taxes sur les biens et services spécifiques.

Le taux normal de 19.6 % de la *taxe sur la valeur ajoutée* correspond à peu près à la moyenne observée dans les États membres de l'Union européenne (y compris les nouveaux membres). Ce taux a été relevé de 2 points depuis la fin des années 80, la dernière augmentation, de 18.6 à 20.6 %, ayant eu lieu en 1995, avant que ce taux soit ramené à son niveau actuel en 2000. Il existe aussi des taux réduits (2.1 % et 5.5 %) pour les produits alimentaires ainsi que pour un certain nombre d'autres biens de consommation, tels que les produits pharmaceutiques, les transports de voyageurs, l'hébergement dans les hôtels, les livres et les journaux. Si les différenciations de taux et les exemptions reflètent d'autres objectifs, notamment à caractère social, elles peuvent aussi donner lieu à des distorsions de la concurrence et des modifications dans la structure de consommation (Joumard, 2001). En outre, les différences de taux de TVA observées au niveau international peuvent avoir une incidence sur les achats à l'étranger dans les zones frontalières, comme c'est le cas dans le nord de la France, les prix de l'essence étant beaucoup plus faibles au Luxembourg, ce qui s'explique surtout par une TVA et des droits d'accise moindres qu'en France. Au cours des dernières années, l'émergence et l'expansion rapide du commerce électronique ainsi que des risques de fraude, par exemple par la déclaration de livraisons intracommunautaires fictives, exercent une pression supplémentaire sur l'administration de l'impôt et la Commission européenne a formulé diverses propositions pour améliorer la coopération internationale et rendre les systèmes de TVA moins vulnérables à la fraude. Du fait de diverses exemptions, des taux réduits et d'autres régimes spéciaux, l'écart entre les taux normaux légaux et le taux d'imposition implicite de la consommation finale des ménages, calculé en divisant les recettes de la TVA applicable à la consommation des ménages par sa base macro-économique (c'est-à-dire la consommation déduction faite des impôts sur la consommation) a été estimée en 2000 à 4.4 points, soit 22 % du taux normal d'imposition qui était supérieur à la moyenne des 15 pays de l'Union européenne et beaucoup plus élevé qu'au Danemark, en Finlande, en Suède, en Autriche et en Allemagne (tableau 2.A3.5).

Les taxes liées à l'environnement sont relativement faibles, à l'exception des taxes sur les produits pétroliers

Les taxes sur les produits pétroliers (TIPP) restent relativement élevées en France (bien qu'elles aient été réduites sur la période récente) et représentent la majeure partie des taxes liées à l'environnement, bien que le fioul domestique et le gaz soient également imposés. Les nouvelles lois sur la décentralisation ont modifié la distribution des recettes de la TIPP. Depuis 2004, une part des recettes de ces impôts a été transférée de l'État aux collectivités locales (départements) (ainsi que la taxe sur les contrats d'assurance) pour couvrir le coût de leurs nouvelles attributions en matière de dépenses (pour le financement des deux prestations sociales, le RMI et le RMA). Il est envisagé d'étendre le partage des recettes de la TIPP aux régions et de leur donner également le pouvoir de fixer les taux d'imposition (dans certaines limites) ce qui n'est pas possible pour les départements.

Les taxes sur les produits pétroliers qui ont été instaurées initialement à des fins budgétaires ne reflètent pas sous leur forme actuelle les effets polluants des différents carburants. Par exemple, le carburant diesel, qui représente un coût plus élevé pour

Tableau 2.A3.5. **Taux implicite et taux normal de TVA en 2000**

	Taux implicite de TVA sur la consommation finale des ménages	Taux implicite de TVA	Taux normal de TVA	Écart entre le taux normal et le taux implicite	Écart entre le taux normal et le taux implicite, en % du taux normal
	(%)	(%)	(%)	(%)	
Belgique	16.3	16.9	21	4.1	19
Danemark	n.d.	25	25	0	0
Allemagne	14.1	14.7	16	1.3	8
Grèce	12.6	14.2	18	3.8	21
Espagne	10.8	10.9	16	5.1	32
France	14.7	15.5	19.9 ¹	4.4	22
Irlande	16.0	15.2	21	5.8	28
Italie	14.8	15	20	5.0	25
Luxembourg	10.5	11.1	15	3.9	26
Pays-Bas	13.3	14.6	17.5	2.9	17
Autriche	16.5	17.3	20	2.7	14
Portugal	12.8	13.2	17	3.8	22
Finlande	19.4	19.9	22	2.1	10
Suède	20.2	21.4	25	3.6	14
Royaume-Uni	13.9	13.7	17.5	3.8	22

1. 19.6 % et 20.6 %.

Source : Commission de l'UE.

l'environnement, est moins imposé que l'essence sans plomb, ce qui encourage le choix de moteurs diesel pour les automobiles (voir corps du texte ci-dessus). Un projet antérieur du gouvernement visant à ramener le différentiel d'impôt concernant le carburant diesel au niveau moyen des pays d'Europe dans un délai de sept ans a été – après deux années de réductions – suspendu en 2000 lorsque les prix du pétrole ont fortement augmenté et il n'a pas été repris par la suite. En outre, un certain nombre d'exemptions fiscales ou d'allègements sont accordés à certains secteurs et activités afin de compenser leurs pertes de compétitivité (OCDE, 2001a).

Diverses taxes et redevances sur les émissions ou produits polluants ont été instaurées depuis le début des années 80. La plupart de ces impôts étaient alors versés au budget de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et ont été affectés aux dépenses de réduction de la pollution et n'avaient pas pour objet de constituer une incitation proportionnelle aux coûts de la pollution. Parmi elles, la taxe sur la pollution de l'air (taxe parafiscale sur la pollution atmosphérique, ou TPPA) a été instaurée en 1985 sur les émissions de dioxyde de soufre (SO₂) et élargie en 1990 aux émissions d'oxyde d'azote (NO) et d'acide chlorhydrique (HCL) et en 1995 aux émissions de composants organiques volatils. Les recettes de l'impôt avaient été affectées à des subventions aux investissements visant à réduire la pollution ou à la recherche et au développement. On a estimé que cet impôt avait eu une incidence négative significative sur les émissions de composants organiques volatils et les émissions de dioxyde de soufre mais non sur les émissions d'oxyde d'azote (Millock et al., 2004). Cependant, selon cette étude, la subvention semble avoir eu pour effet d'augmenter les émissions dans des proportions telles que l'incidence de l'impôt sur les émissions de polluants s'est trouvée fortement réduite. Les auteurs expliquent cela par des effets d'offre (qui n'ont cependant pas été directement mesurés), de sorte que même si les coefficients d'émissions étaient réduits du fait de l'aide à la réduction de la pollution, l'installation d'équipements de dépollution modernes avant

rejet semble avoir accru suffisamment la production totale pour inverser l'effet exercé sur les niveaux absolus d'émission.

En 1999, toutes ces taxes, y compris la taxe parafiscale sur la pollution atmosphérique, ont été regroupés en une taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) et ont été initialement versés au budget général puis affectés en 2000 au fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC) qui finance l'allègement des charges sociales des employeurs, notamment dans le cadre de l'instauration de la semaine de travail de 35 heures. En 2004, ce fonds a été dissous et ses opérations ont été intégrées dans le budget. Le TGAP est donc actuellement affectée au budget général.

Résumé

La France se caractérise par une forte productivité par heure travaillée et par un système de protection sociale très élaboré, mais elle souffre également d'un faible taux d'activité et d'un chômage structurel élevé. Cette performance médiocre du marché du travail contribue à la persistance d'un déficit budgétaire qui ne fait qu'aggraver les pressions exercées par le vieillissement de la population sur les finances publiques.

- Le creusement de la dette publique menace la soutenabilité budgétaire. Il résulte en partie d'une maîtrise insuffisante des dépenses publiques, et du manque de compréhension par l'opinion de la nécessité de s'atteler à des questions de long terme tout en respectant des objectifs à court terme.
- Certaines dispositions du code du travail, destinées à protéger les salariés, et certains aspects du système des transferts sociaux ont eu des conséquences inattendues, mais perverses, qui se sont traduites par un chômage structurellement élevé et de faibles taux d'activité.
- Le dynamisme et la croissance de l'activité et de l'emploi sont freinés par un manque de concurrence dans un grand nombre de secteurs de services.

Axer la politique budgétaire davantage sur la transparence et les besoins à long terme

La soutenabilité à long terme des finances publiques exige avant tout de mieux maîtriser les dépenses publiques, les dépenses sociales et celles des collectivités locales comprises. Il est également important d'engager une réforme de la fiscalité, en réduisant le nombre d'organismes concernés et en simplifiant la structure de l'impôt par la suppression des allègements fiscaux insuffisamment justifiés. On pourrait ainsi abaisser certains taux d'imposition élevés, qui créent actuellement des distorsions économiques.

Créer des emplois en améliorant le fonctionnement du marché du travail

Les employeurs ne peuvent collectivement assurer sur le marché du travail le degré de protection sociale que la législation tente d'imposer. La forte protection de l'emploi et le coût minimum élevé du travail ont pour effet que l'emploi de beaucoup de personnes peu qualifiées entraîne des coûts supérieurs à leur productivité malgré les allègements de charges consentis sur les bas salaires. La France devrait sensiblement atténuer les contraintes inhérentes au contrat de travail normal, ce qui éviterait de devoir recourir à de multiples contrats spéciaux qui sont source de complexité administrative et ne parviennent guère à faire reculer le chômage. Une amélioration du service public de l'emploi, mais aussi des mesures efficaces subordonnant le niveau des prestations à la recherche active d'emploi par les chômeurs, et visant à ce que ces derniers soient prêts à accepter les emplois offerts, doivent être la contrepartie de l'ampleur de la contribution à la solidarité sociale.

Laisser la concurrence créer de nouvelles possibilités de croissance et d'emploi

Si l'on en juge d'après l'expérience internationale, la présence encore forte de l'État dans le capital de certaines entreprises, l'ouverture seulement graduelle des marchés dans les industries de réseau, la protection de certaines professions du secteur des services et le manque de concurrence dans certains secteurs du commerce de détail en France réduisent le potentiel de croissance, d'innovation et d'emploi. Les réformes devraient viser à pondérer davantage le bien-être des consommateurs, face à l'opposition de certains groupes défendant des intérêts particuliers. L'ensemble de l'économie tirerait parti notamment d'une poursuite de l'intensification de la concurrence dans les industries de réseau, d'une diminution des restrictions à l'entrée dans de nombreuses professions et d'une réforme profonde des contrôles dans le commerce de détail.

Cette Étude est publiée sous la responsabilité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, qui est chargé de l'examen de la situation économique des pays membres.

La situation économique et les politiques de la France ont été évaluées par le Comité le 9 mai 2005. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 2 juin 2005.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Paul O'Brien, Stéphanie Jamet, Jens Høj, Michael Wise et Howard Oxley sous la direction de Willi Leibfritz.

L'étude précédente de la France a été publiée en juillet 2003.

La présente Étude économique ne peut pas analyser certaines politiques qui intéressent le pays mais relèvent de la compétence de la Communauté européenne. Si quelques-unes d'entre elles peuvent être examinées dans le contexte de l'Étude de la zone euro, d'autres ne peuvent pas l'être par le Comité EDR, car la Commission européenne considère pour l'instant que les Études économiques doivent avoir une portée limitée. Aucune limite ne s'applique en ce qui concerne les politiques qui peuvent être examinées dans les Études économiques des autres pays de l'OCDE.

La Commission et les États membres de l'Union européenne étudient activement les moyens d'examiner dans le contexte du comité EDR les politiques mises en œuvre à l'échelle de la Communauté et de l'Union européenne.

Table des matières

Résumé	8
Évaluation et recommandations	11
Chapitre 1. Les grands enjeux économiques	23
Assainir les bases du système budgétaire et réduire ses effets négatifs sur l'économie	28
Améliorer le fonctionnement du marché du travail	35
Améliorer la concurrence sur les marchés de produits	42
Notes	46
Bibliographie	47
Chapitre 2. Accroître la viabilité et l'efficience du système budgétaire	49
Assurer la viabilité budgétaire	50
Simplifier le système fiscal et réduire ses effets négatifs sur l'économie	62
Notes	80
Bibliographie	82
Annexe 2.A1. Vieillesse et dépenses de santé, quels liens ?	84
Annexe 2.A2. Réformes récentes du système de santé	85
Annexe 2.A3. Principales caractéristiques et évolution du système fiscal français	90
Chapitre 3. Améliorer la performance du marché du travail	105
Évolution du marché du travail au cours de la dernière décennie	108
Le Code du travail, la jurisprudence et les procédures administratives assurent un haut niveau de protection aux travailleurs	113
La législation a significativement réduit le nombre d'heures travaillées	122
La formation des salaires est contrainte pour les rémunérations proches du salaire minimum, mais relativement décentralisée pour les autres salaires	128
Les prélèvements obligatoires sur les salaires ont été allégés pour les bas salaires, mais le coût du travail au niveau du SMIC reste élevé	129
Le système des prestations de chômage a été réformé mais les trappes à inactivité demeurent	131
Le marché du travail appelle une réforme globale	139
Notes	140
Bibliographie	140
Annexe 3.A1. Évolution de la protection de l'emploi	143
Annexe 3.A2. Réforme de la négociation collective – avril 2004	146
Chapitre 4. Concurrence sur les marchés de produits et performance économique	149
Performance macroéconomique et indicateurs de la concurrence	151
Droit de la concurrence	158
Propriété publique	161

Analyse sectorielle	164
Effets macroéconomiques de la réforme de la réglementation	183
Évaluation globale et possibilités de nouvelles mesures	186
Notes	188
Bibliographie	193
Annexe 4.A1. Le marché de la télévision par câble en France	197



Encadrés

2.1. Résumé des recommandations	79
3.1. Résumé des recommandations destinées à améliorer les performances du marché du travail	107
3.2. Principales caractéristiques de la législation pour la protection de l'emploi	114
3.3. Le plan de cohésion sociale	133
3.4. Mesures qui découragent la participation des femmes	136
3.5. Mesures en faveur de l'emploi des travailleurs âgés	137
4.1. Politique de la concurrence et mise en œuvre	159
4.2. Réglementation du secteur de la distribution en France	166
4.3. Négociations dans le secteur de la distribution et rôle des marges arrière	168
4.4. Le marché français de l'électricité	172
4.5. Résistance à la libéralisation des marchés de l'énergie	175
4.6. Contrats de téléphonie mobile	179
4.7. Aides financières fournies à France Télécom	180
4.8. Résumé des recommandations	187

Tableaux

1.1. Récapitulatif des résultats et projections à court terme	26
2.1. Principaux changements dans les retraites introduits en 1993 et 2003 selon le régime, France	53
2.2. Recettes fiscales par niveau d'administration	66
2.3. Indicateurs des frais administratifs de collecte des recettes fiscales et de recouvrement des arriérés	67
2.A3.1. Composition des recettes fiscales en % du PIB	94
2.A3.2. Composition des recettes fiscales en % des recettes fiscales totales	95
2.A3.3. Taux d'imposition implicite de la main-d'œuvre, du capital et de la consommation	96
2.A3.4. Paramètres de l'impôt sur les sociétés	99
2.A3.5. Taux implicite et taux normal de TVA en 2000	103
3.1. Durée moyenne des contrats à durée déterminée par secteur (en mois)	120
3.2. Anatomie d'une année classique de travail pour un salarié à plein-temps, 2002	123
3.3. Évolution de la législation sur le temps de travail	124
3.4. Décomposition de la croissance des coûts de main-d'œuvre en termes réels entre le salaire minimum et les cotisations de Sécurité sociale	129
4.1. Production, emploi et productivité	152
4.2. Effets potentiels de nouvelles réformes de la réglementation en France	184
4.3. Hypothèses et effets des réformes proconcurrentielles de la réglementation dans certains secteurs	185

Figures

1.1. Croissance, emploi et déficit budgétaire	25
1.2. Dépenses des administrations publiques par niveau d'administration	30
1.3. Taux marginal effectif d'imposition, ménage monoactif avec deux enfants	34

1.4. Chômage et activité	36
1.5. Part des salaires dans la valeur ajoutée	37
1.6. Incidence de l'impôt et des transferts sur la réduction de la pauvreté relative	38
1.7. Taille relative du secteur des entreprises publiques	44
2.1. Dépenses de santé	56
2.2. Financement des dépenses de santé, 2002	57
2.3. Dépassements des objectifs de dépenses de l'assurance maladie 2002	58
2.4. Coin fiscal sur le travail, comparaison internationale	70
2.5. Coin fiscal sur le travail	71
2.6. Taux marginal effectif d'imposition et de retrait des prestations	72
2.7. Taux légaux de l'impôt sur les sociétés, 2004	73
2.A3.1. Ratio prélèvements obligatoires/PIB dans les pays de l'OCDE	91
2.A3.2. Dépenses, recettes, soldes financiers et dettes des administrations publiques	92
2.A3.3. Évolution du dosage de la fiscalité	93
3.1. Chômage et emploi dans une perspective à long terme	108
3.2. PIB, emploi et heures travaillées	109
3.3. Part de l'emploi peu qualifié	109
3.4. Taux de chômage et taux d'emploi par âge, 2003	110
3.5. Chômage de longue durée	111
3.6. Nombre d'heures travaillées annuellement, 2003	111
3.7. Le faible nombre d'heures travaillées par habitant reflète à la fois le faible nombre d'heures travaillées par travailleur et le faible taux d'emploi, 2003	112
3.8. Degré de rigueur de la législation pour la protection de l'emploi au regard des indicateurs de l'OCDE	116
3.9. Indicateurs du degré de rigueur de la législation pour la protection de l'emploi régulier, 2003	117
3.10. Raisons de la cessation d'emploi et de l'entrée dans le chômage, 2002	118
3.11. Évolution des raisons de rupture du contrat de travail	118
3.12. Fréquence et développement des contrats temporaires	119
3.13. Productivité et évolution du coût du travail	127
3.14. Coût du travail relatif et charges sociales au niveau du salaire minimum	130
3.15. Indicateurs synthétiques des droits à prestations, 2001	135
4.1. Évolution de la réglementation des marchés de produits	151
4.2. Chiffre d'affaires des filiales étrangères dans le secteur manufacturier et les services, années 90	153
4.3. Ventilation des restrictions à l'IDE, par type, 1998-2000	154
4.4. Réforme de la réglementation dans le secteur non manufacturier, 1990-1998	155
4.5. TIC : Investissement, diffusion et contribution à la croissance	156
4.6. Marges bénéficiaires dans le secteur industriel en France et dans les pays de l'OCDE	157
4.7. Réglementation des services professionnels dans l'UE	161
4.8. Prix alimentaires en France et dans l'UE	169
4.9. Part et croissance de l'emploi dans le secteur de la distribution	170
4.10. Utilisation moyenne des capacités de production dans le secteur de l'électricité	173
4.11. Tarifs de l'électricité hors taxes en Europe	174
4.12. Tarifs du gaz hors taxes en Europe	176
4.13. Pénétration et tarifs du haut débit dans les pays de l'OCDE	178
4.14. Tarifs des télécommunications dans les pays de l'OCDE	181

STATISTIQUES DE BASE DE LA FRANCE

LE PAYS

Superficie (milliers de km ²), 2002	632.8	Villes principales (milliers d'habitants), 1999 :	
Superficie agricole utilisée hors DOM (milliers de km ²), 2002	302.8	Paris	2 125
		Marseille	798
		Lyon	445

LA POPULATION (2004)

Population (milliers)	62 177	Population active totale hors DOM (milliers)	27 330
Densité au km ²	98	Emploi en pourcentage :	
Accroissement annuel moyen (milliers) 1990-2004	286	Agriculture	3.5
		Industrie et construction	23.0
		Services	73.5

LA PRODUCTION (2004)

Produit intérieur brut aux prix du marché (milliards d'euros)	1 624	Valeur ajoutée brute par activité aux prix de base (%) :	
Produit intérieur brut par habitant (euros)	26 202	Agriculture	2.7
Formation brute de capital fixe, en pourcentage du PIB (aux prix courants)	19.5	Industrie	17.3
		Construction	5.3
		Services (excl. SIFIM)	74.7

ADMINISTRATIONS PUBLIQUES (2004)

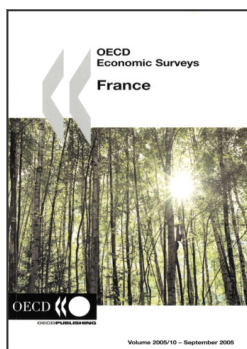
Concepts SEC95, en pourcentage du PIB :			
Dépenses totales			54.4
Recettes totales			50.7
Formation brute de capital fixe			3.3

LE COMMERCE EXTÉRIEUR (2003)

Exportations de biens et services (% du PIB)	25.8	Importations de biens et services (% du PIB)	24.7
Principaux produits exportés en pourcentage des exportations totales (CTCI) :		Principaux produits importés en pourcentage des importations totales (CTCI) :	
Produits alimentaires, boissons et tabac (0 + 1)	11.5	Produits alimentaires, boissons et tabac (0 + 1)	8.4
Produits chimiques (5)	16.9	Produits chimiques (5)	13.6
Produits manufacturés (6 + 8 + 9)	24.1	Produits manufacturés (6 + 8 + 9)	28.7
Machines et matériel de transport (7)	42.8	Machines et matériel de transport (7)	36.9

LA MONNAIE

Unité monétaire : l'euro		Unité monétaire par \$EU, moyenne journalière :	
		Année 2004	0.8049
		Avril 2005	0.7727



Extrait de :
OECD Economic Surveys: France 2005

Accéder à cette publication :
https://doi.org/10.1787/eco_surveys-fra-2005-en

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2005), « Accroître la viabilité et l'efficacité du système budgétaire », dans *OECD Economic Surveys: France 2005*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/eco_surveys-fra-2005-4-fr

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.