

GROUPE DE TRAVAIL SUR
LA REFORME DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES

RAPPORT DE SYNTHESE

31 MAI 1996

Groupe de travail sur la réforme des prélèvements obligatoires

composé de :

MM. Dominique de la MARTINIÈRE, Inspecteur Général des Finances (H),

Robert BACONNIER, ancien Directeur Général des Impôts,

Jacques DELMAS-MARSALET, ancien Chef du Service de la Législation Fiscale,

Bernard DUCAMIN, ancien Président de la Section des Finances au Conseil d'Etat,

Jean MARMOT, ancien Directeur de la Sécurité Sociale.

Rapporteur du groupe de travail :

Alain DEMAROLLE, Inspecteur des Finances.

Monsieur l'Inspecteur Général,

Depuis mai 1995, le Gouvernement s'est attaché à redresser la situation de l'emploi et à desserrer la contrainte que faisaient peser sur notre économie des déficits publics excessifs.

Les modifications intervenues dans nos prélèvements obligatoires ont naturellement concouru à cette politique : lorsque des hausses d'impôts ont été nécessaires, elles sont intervenues avec le souci de rééquilibrer les prélèvements entre les revenus d'activités et les autres revenus. C'est ainsi que les majorations de juillet 1995 ont permis une forte baisse des charges sociales sur les bas salaires.

En outre, ainsi qu'en témoignent par exemple les mesures prises en faveur des petites et moyennes entreprises, le pacte de relance pour la ville, la réforme de la fiscalité immobilière, la réduction des droits de transmission et les mesures provisoires de soutien de la consommation et de l'investissement, des allègements d'impôt ont été décidés pour favoriser la cohésion sociale, la croissance et l'emploi.

Les premiers fruits de cette politique commencent à se manifester et permettent d'envisager une baisse des prélèvements à partir de 1998. Le moment est donc venu d'arrêter les orientations d'une réforme fondamentale de certains de nos impôts directs et prélèvements sociaux.

C'est dans ce but que, sur proposition du Ministre de l'Economie et des Finances et du Ministre délégué au Budget, j'ai constitué auprès d'eux un groupe de travail, dont je vous remercie d'avoir accepté la Présidence. Il sera composé de M. Robert Baconnier, ancien directeur général des impôts, de M. Jacques Delmas-Marsalet, ancien chef du service de la législation fiscale, de M. Bernard Ducamin, ancien président de la section des finances au Conseil d'Etat et de M. Jean Marmot, ancien directeur de la sécurité sociale.

Monsieur Dominique de La Martinière
Inspecteur Général des Finances

Après avoir établi un diagnostic des prélèvements obligatoires, fiscaux et sociaux, locaux et nationaux, pesant sur les ménages et sur les entreprises, vous proposerez au Ministre de l'Economie et des Finances et au Ministre délégué au Budget, les axes stratégiques et les étapes successives qui vous paraîtraient pouvoir être retenus dans le cadre d'un projet de loi définissant des orientations fiscales sur cinq ans.

Vos propositions devront être de nature à renforcer l'équité de nos prélèvements obligatoires et leur efficacité économique, à en simplifier la structure et à les alléger progressivement, en fonction de nos contraintes budgétaires et des efforts conduits pour maîtriser la dépense publique.

Je souhaite que vos réflexions portent en priorité sur la simplification et l'allègement de l'impôt sur le revenu, sur une répartition mieux équilibrée du financement de l'assurance-maladie entre les différentes catégories de revenus et sur la recherche d'assiettes plus favorables à l'emploi pour les cotisations sociales et la taxe professionnelle acquittées par les entreprises.

Les Présidents des Commissions des Finances des deux Assemblées sont informés de la mission qui vous est confiée. Vous voudrez bien les tenir régulièrement informés de son déroulement.

Je souhaite que vos premières conclusions soient remises pour la fin du mois de mai 1996, afin que le Ministre de l'Economie et des Finances et le Ministre délégué au Budget puissent engager la préparation du texte d'orientation qui sera soumis au Parlement avant la loi de finances pour 1997.

Pour mener à bien vos travaux, vous pourrez prendre l'initiative de toute consultation qui vous semblera utile et vous disposerez du concours actif et direct de l'ensemble des administrations concernées

Je vous prie de croire, Monsieur l'Inspecteur Général, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Alain JUPPÉ

<u>PREAMBULE</u>	1
<u>DIAGNOSTIC</u>	6
<u>L'IMPOT SUR LE REVENU</u>	19
<u>LES COTISATIONS SOCIALES DES MENAGES</u>	33
<u>LES CHARGES DES ENTREPRISES</u>	40
<u>ECHEANCIER</u>	51

PREAMBULE

Le Gouvernement a entrepris en 1995 de réduire les déficits publics. Cette action a exigé initialement une augmentation des prélèvements obligatoires, en raison des délais que nécessite toujours la mise en oeuvre d'une maîtrise de la dépense. Elle s'est accompagnée d'allègements particuliers que la conjoncture conduisait à considérer comme urgents, notamment en faveur des bas salaires, des quartiers difficiles et des petites et moyennes entreprises, cependant que des mesures spécifiques tendaient à normaliser la fiscalité immobilière, à remédier aux désordres créés par des droits de transmission excessifs, à soutenir la consommation et l'investissement et à favoriser la cohésion sociale, la croissance et l'emploi.

Le Gouvernement estime que les fruits de cette politique permettent d'envisager une baisse des prélèvements à partir de 1998 et que le moment est venu d'arrêter les orientations d'une réforme fondamentale de certains prélèvements obligatoires dont la mise en oeuvre s'étalerait sur cinq ans.

Pour que les préoccupations exprimées par le Premier Ministre soient pleinement satisfaites, il faudrait que les objectifs définis à cet horizon soient aussi précis que possible et que les cheminements empruntés en vue de les atteindre soient clairement fixés pour permettre à l'opinion de vérifier la bonne exécution du programme ainsi défini.

Le groupe de travail a donc jugé utile de compléter par un échéancier l'exposé des réflexions qu'il a faites et des conclusions qu'il a retenues sur les sujets définis comme prioritaires par le chef du Gouvernement, à savoir l'impôt sur le revenu, les cotisations sociales des particuliers et les charges des entreprises.

Conformément à la demande qui lui en avait été faite, cet exposé a été précédé par l'établissement d'un diagnostic d'ensemble sur nos prélèvements obligatoires.

Au préalable, néanmoins, il paraît indispensable de rappeler quelques principes dont la méconnaissance a obscurci les débats auxquels donne lieu notre système fiscal et qui devraient être constamment présents à l'esprit de tous ceux qui sont appelés à en critiquer l'économie ou à participer à sa réforme.

Cinq observations fondamentales, en effet, doivent être faites.

1/ La maîtrise des dépenses publiques est indispensable et doit devenir l'obsession de tous ceux qui sont attachés à une réforme de l'impôt.

De ce point de vue, le groupe de travail constate avec satisfaction que son installation a suivi la publication du rapport présenté le 13 mars 1996 par Monsieur Alain PRATE, membre du Conseil Economique et Social, sur l'endettement public. Ce document ne se contente pas d'analyser les éléments qui ont accompagné ou provoqué la progression des dépenses. Il souligne que celle-ci doit être modérée dès l'instant où le niveau des prélèvements obligatoires ne peut plus être augmenté. Il confirme l'intérêt d'une programmation à moyen terme des finances publiques. Il estime, enfin, qu'une réduction des dépenses de l'ordre de 1 pour cent du P.I.B. par an n'est pas un objectif exagérément ambitieux.

Le groupe de travail adhère à l'essentiel de ces conclusions. Il croit notamment devoir observer qu'une véritable réforme fiscale n'est pas compatible avec une perspective de croissance continue des recettes, compte tenu des réactions individuelles et collectives auxquelles se heurtent toujours les transferts de charges.

2/ Les prélèvements publics ont pour objet de couvrir les dépenses publiques.

Cette affirmation ne signifie pas que l'Etat, les collectivités territoriales et les organismes sociaux doivent s'interdire d'associer le secteur marchand et le monde associatif à leurs actions d'intérêt général.

Elle interdit, en revanche, de considérer que les cotisations publiques puissent n'avoir qu'accessoirement des finalités budgétaires. L'impôt et les cotisations sociales doivent assurer le financement des budgets publics et des régimes de prévoyance sociaux en troublant aussi peu que possible les comportements des marchés et des opérateurs. Le groupe de travail, en ce qui le concerne, se rallie à cette définition modeste mais opératoire du principe de neutralité fiscale.

3/ Il faut renoncer à une conception sommaire de la justice fiscale

Contrairement à ce qu'affirment des mouvements de pensée dominants, le degré de progressivité d'un impôt ne saurait être le seul critère de la justice fiscale.

En réalité, l'équité des prélèvements publics ne peut s'apprécier qu'en tenant compte des dépenses qui en constituent nécessairement la contrepartie. Des cotisations proportionnelles ou des taxes sur la consommation peuvent comporter une incidence très progressive si elles servent à couvrir une redistribution sociale ambitieuse ou à soutenir des services publics qui visent à garantir une plus grande égalité des chances.

Le produit d'un impôt sur le revenu, au demeurant, est toujours limité. Il ne dépasse guère 10 % du produit intérieur brut aux Etats-Unis, où il constitue la principale ressource du budget fédéral. Il n'est donc pas possible, tout à la fois, de considérer que la socialisation des origines et des emplois des revenus est une des manifestations du progrès et de déplorer la prépondérance des éléments non progressifs au sein des prélèvements publics. Ce n'est pas un effet du hasard si la Suède et le Danemark sont les pays d'Europe où la TVA est la plus lourde.

4/ Il ne faut pas entretenir d'illusions excessives sur la simplification des prélèvements publics

Certes, notre système fiscal comporte des complexités dont l'utilisateur est porté à penser qu'elles sont multipliées par une administration qu'il suppose indifférente à ses difficultés, sinon soucieuse de lui tendre des pièges.

Ces complexités sont critiquables. Elles sont génératrices de coûts, tant au niveau des services qu'à celui des contribuables et leur inégale compréhension crée des « rentes de texte » qui procèdent d'interprétations rarement accessibles aux plus défavorisés.

Il faut néanmoins souligner que l'application d'une règle simple à un monde complexe n'est pas facile et comporte toujours le risque de créer des injustices en méconnaissant des situations particulières.

Il paraît également important de noter que tout changement est ressenti comme une complication. C'est une des raisons pour lesquelles les vieux impôts sont considérés comme de bons impôts. Une modification de leur réglementation ou des formalités auxquelles donne lieu leur application exige toujours un effort. Même si elle tend à simplifier l'économie des prélèvements, une réforme fiscale apparaîtra donc, dans l'immédiat, comme une source de confusions.

Deux orientations, néanmoins, peuvent contribuer à atténuer cette conséquence négative.

D'une part, il faut s'attacher à réduire le nombre des dérogations. Il suffit de relire les déclarations de revenus pour constater que la très grande majorité des lignes figurant sur les imprimés rédigés à cet effet ne procède pas des règles qui régissent l'assiette et la liquidation de l'impôt mais des exceptions apportées à l'application de ses règles.

A un niveau plus modeste, d'autre part, il serait sans doute utile de confectionner les formulaires et de tester les réactions des usagers avant d'arrêter leur présentation, voire même de rédiger les textes réglementaires. Lorsqu'elle procède ainsi, l'administration évite souvent bien des déconvenues.

5/ La délocalisation des taxes de consommation n'est pas compatible avec la maîtrise des déficits publics.

De ce point de vue, une distinction doit être faite entre les mythes et les véritables risques.

La majorité des Français est souvent persuadée que la construction de l'union européenne exige et prévoit l'unification des taux de la TVA et des droits indirects. Cette conviction ne repose sur aucun texte. La seule directive sur ce sujet prévoit un taux minimum. Aussi bien la pratique de toutes les constructions fédérales, sauf en Allemagne, ménage-t-elle sur ce point l'autonomie des Etats fédérés, des provinces ou des cantons sans que cette pratique ait été considérée comme de nature à rompre l'unité du marché.

En revanche, un risque important a été créé par la directive 91-680, qui prévoit qu'en principe la taxe sur la valeur ajoutée et les droits d'accises devraient être perçus là où les produits sont élaborés et non plus dans les pays où ils sont consommés. Cette orientation méconnaît totalement la nature des impôts sur la dépense. Contrairement à ce que sa dénomination laisse à entendre, la TVA notamment est un impôt sur les consommations finales. Les perceptions faites en amont du dernier vendeur et déduites de la taxe due par ce dernier ne sont que des retenues à la source. Ce mécanisme a pour objet de faciliter le recouvrement de l'impôt et de limiter les risques de fraude. Il ne saurait changer la nature du prélèvement. Or, dans toutes les parties du monde, les taxes établies sur les consommations reviennent en totalité au pays où ces consommations ont lieu.

La mise en oeuvre de la perception de la TVA dans le pays d'origine, en application de la directive précitée, ne manquerait pas de créer des conflits graves entre les Etats membres de l'Union. Son application se traduirait par des transferts de ressources importants, compte tenu de la concentration des ports où sont reçus les produits en provenance des pays tiers, des déséquilibres de balances des paiements et des détournements de trafic résultant de l'inégalité des taux pratiqués au sein de chacun des Etats. Ces conflits auraient d'autant plus de chances de se durcir que la correction des déséquilibres ainsi créés exigerait des formalités et que les administrations de chaque pays devraient en assurer le contrôle sans tenir compte de leurs intérêts nationaux.

La création de droits à déduction au niveau de l'Union comporterait enfin des risques budgétaires considérables, en raison de la difficulté pour les administrations de s'assurer de la réalité de la TVA facturée dans un certain nombre de pays de l'Union à faible densité de contrôle fiscal. Compte tenu des fraudes auxquelles se prête le mécanisme de la TVA, il faut même craindre que le crime organisé ne soit incité à trouver là un nouveau domaine d'activité.

En tout état de cause, compte tenu des incidences qu'un tel bouleversement comporterait pour notre pays, tant en matière de taxes sur les dépenses que d'impôts directs sur les revenus des particuliers et les bénéfices des sociétés, les pertes de recettes éventuelles ne sont guère quantifiables. Elles pourraient atteindre 150 Milliards de francs ou même dépasser sensiblement ce montant, compte tenu du niveau relativement élevé des taux de notre TVA.

Si la directive a posé le principe dont les inconvénients essentiels viennent d'être exposés, sa mise en oeuvre exige une nouvelle intervention des Etats membres, qui, s'agissant d'impôts, doivent, semble-t-il, se prononcer à l'unanimité.

Le groupe de travail a cru de son devoir de souligner l'importance de la menace créée par cette directive. Si elle n'était pas écartée, aucun allègement ne pourrait être envisagé et l'on voit mal comment la France pourrait respecter les exigences de l'Union monétaire.

DIAGNOSTIC

Nos prélèvements obligatoires pèsent très lourdement sur notre société, et spécialement sur les parties de celle-ci qui participent à la production.

L'économie du système n'a pas été adaptée à l'évolution de notre environnement qui a déformé ses principales composantes et altéré son élasticité, cependant que s'accroissent des contraintes qui réduisent l'autonomie de nos décisions.

Inséparables l'une de l'autre, enfin, la complexité des dispositions qui régissent nos prélèvements et la multiplication des exceptions engendrent l'incompréhension des citoyens et ont donné naissance à des dispositions aux conséquences fâcheuses, notamment au niveau des faibles revenus et dans le domaine de l'épargne.

I - La pression des prélèvements obligatoires est très forte.

1/ Sa mesure confirme cette appréciation. Suivant les conventions de la comptabilité nationale, le montant net de l'ensemble des prélèvements obligatoires ¹ atteindrait cette année 45 % du produit intérieur brut. Il s'agirait alors d'un record, encore que les chiffres atteints de 1984 à 1987 aient tous excédé 44 %. En réalité, ce taux a peu varié pendant les dix dernières années, après avoir connu une croissance historiquement forte, de près de 10 points, entre 1973 et 1984 : le niveau de 1995, soit 44,5 % est identique à celui atteint en 1985.

Un sentiment de désespérance et de rejet s'est largement exprimé depuis lors à l'encontre de ce phénomène.

Depuis sept ans, la France est, de tous les grands pays développés, celui où les ressources courantes des administrations publiques ont représenté le pourcentage le plus élevé des productions intérieures brutes. Cette proportion a constamment dépassé chez nous d'environ douze points la moyenne observée au sein des Etats membres du G7.

¹ Il faut entendre par là le total des impositions et des cotisations sociales, qu'elles soient prélevées au profit de l'Etat, des collectivités territoriales, de l'Union Européenne ou des organismes chargés de la protection sociale en application des dispositions légales.

En ce qui concerne les prélèvements obligatoires proprement dits, nous nous situons sensiblement après la Suède et le Danemark, et un peu en dessous des Pays-Bas, de l'Italie et de la Belgique alors que ces deux derniers pays doivent honorer des dettes publiques proportionnellement plus lourdes que la nôtre. En revanche, malgré les charges de la réunification, la pression fiscale a été en moyenne de cinq points inférieure à la nôtre en Allemagne.

Certes, la qualité de l'instrument fourni par les conventions qui servent à construire les comptabilités nationales peut être mise en doute, notamment lorsqu'il est utilisé pour procéder à des comparaisons internationales. Il néglige le fait que certaines fonctions assumées dans un pays par des collectivités publiques procèdent ailleurs des initiatives prises par des opérateurs privés. C'est tout particulièrement le cas en Allemagne, où le risque vieillesse est pris en charge pour une fraction non négligeable par les fonds constitués par les employeurs et où les entreprises assurent sur leurs propres ressources une partie importante de la formation initiale des jeunes. Les corrections que la prise en compte de ces éléments conduirait à opérer semblent néanmoins hors de proportion avec les écarts enregistrés par l'O.C.D.E. Il faut en retenir que les prélèvements obligatoires sont plus lourds en France que chez ses principaux concurrents.

Or, une corrélation a pu être observée ces dernières années dans les principaux pays industriels entre le taux de chômage et le niveau des dépenses publiques. Cette relation ne doit pas étonner. Il est logique et normal que le taux de croissance soit plus élevé dans les pays qui parviennent à augmenter la part des secteurs où s'exercent les disciplines du marché que dans ceux où les autorités publiques laissent dériver le volume des ressources financières et humaines absorbées par une gestion collective.

Il va de soi - bien que cette évidence soit quelquefois perdue de vue - que le niveau des prélèvements obligatoires est étroitement conditionné par celui des dépenses publiques : ce sont celles-ci qui rendent ceux-là nécessaires.

La réaction de rejet dont les prélèvements obligatoires semblent être l'objet dans notre pays peut donc constituer une chance si le Gouvernement parvient à s'appuyer sur ce sentiment négatif pour entreprendre une réduction des dépenses. Ce reflux pourrait permettre de modérer les exigences publiques et contribuer à la reprise de la croissance.

2/ Le partage des responsabilités qui incombent de ce point de vue aux divers opérateurs n'est donc pas dépourvu d'importance.

A cet égard, il paraît à peine utile de souligner que les dépenses sociales, jusqu'à une époque récente, ont été caractérisées par un alourdissement continu, passant de 25,4 % du produit intérieur brut en 1980 à 29,8 % en 1994. La moitié de cette évolution est due à la progression des dépenses de santé. L'indemnisation des travailleurs privés d'emploi et les mesures prises en vue d'assurer un traitement économique ou social du chômage ont sensiblement aggravé les incidences financières de cette progression. L'évolution démographique entraînera mécaniquement des surcoûts importants dans quelques années. Ces perspectives confirment que la maîtrise des dépenses de l'assurance maladie est indispensable et qu'une priorité doit être donnée à la reprise de la croissance et des créations d'emplois qui répond à une exigence budgétaire autant qu'à une préoccupation d'ordre moral.

Les collectivités territoriales, pour leur part, ont connu elles aussi une augmentation régulière de leurs dépenses, qui tendent à grignoter un pour cent de la production intérieure brute tous les sept ans. Il ne serait pas équitable d'attribuer ce glissement à une gestion laxiste des missions qui leur incombe. Il est de fait que certains transferts de charges ont été réalisés par l'Etat au-delà de ce que la politique de décentralisation prévoyait initialement et que l'autofinancement des collectivités locales, à l'inverse de celui de l'Etat, s'est maintenu à un niveau élevé depuis le rétablissement de la stabilité monétaire.

Il n'en demeure pas moins que les collectivités territoriales assument la responsabilité d'environ 20 % des dépenses publiques et que des phénomènes de vases communicants risquent de se développer entre ces collectivités et les services de l'Etat. Il semble donc réaliste de souligner que la maîtrise des dépenses et, plus encore, leur réduction nécessite leur participation.

Si les dépenses nettes de l'Etat ont connu une croissance très forte de 1990 à 1994, le montant net de ses recettes représente une fraction du PIB qui a diminué, passant de 16,7 % en 1988 à 14,9 % en 1995. Les marges de manoeuvre qui subsistent au niveau de l'Etat, au demeurant, sont étroites. Elles sont limitées par la progression continue du coût de sa dette, dont la charge nette dépassera 226 Milliards en 1996. Elles le sont aussi par l'importance des engagements pris envers l'Europe et les collectivités locales, qui atteignent au total 372 Milliards. Elle le sont également par le coût de la fonction publique. De ce point de vue, le groupe de travail ne croit pas sortir de son rôle en soulignant que les effectifs des administrations ont continué d'augmenter et que le pouvoir d'achat de la plupart de leurs agents a progressé plus vite que celui des autres salariés depuis 1989. La maîtrise des budgets publics ne semble pas compatible avec l'aggravation de cette divergence.

Ces quelques données permettent de saisir l'ampleur et la difficulté des changements qu'il faudra mettre en oeuvre pour contenir la progression des dépenses publiques et réduire la pression des prélèvements obligatoires en modérant la quote-part des ressources affectées à leur financement.

Ces changements seront d'autant plus difficiles qu'une part importante de l'opinion publique souhaite des interventions nouvelles, par exemple dans le milieu urbain, et demande que les prestations fournies par des domaines tels que la justice, la sécurité ou l'éducation soient améliorées. La maîtrise des dépenses serait donc de nature à créer des tensions très fortes si elle ne s'accompagnait pas d'une amélioration sensible de leur efficacité.

II - L'analyse des forces qui commandent l'évolution de nos prélèvements obligatoires donne pourtant à penser que nous n'avons guère d'autre choix.

1/ Notre système, en effet, **semble avoir perdu son élasticité** : depuis 1990, la progression spontanée des recettes de l'Etat est moins rapide que celle du produit intérieur brut, alors que l'inverse était observé précédemment.

En 1994, les ressources procurées par la taxe sur la valeur ajoutée, par exemple, n'avaient crû que de 4 % depuis 1990, alors que l'augmentation correspondante du P.I.B. avait atteint 13 %. Cette évolution ne peut être expliquée qu'en partie par les changements apportés aux dispositifs qui régissent cette taxe.

Ces tendances sont confirmées par les résultats enregistrés en 1995. Le relèvement du taux normal de la TVA, la hausse corrélative de 6 % du prix du tabac au 1er Août et les surtaxes de 10 % appliquées aux impôts sur les sociétés et sur la fortune ont à peine permis de stabiliser en points de P.I.B. des recettes fiscales qui sont désormais beaucoup moins dynamiques que l'activité.

En ce qui concerne la taxation des revenus, le montant total des rôles émis en 1995 n'a progressé que de 0,8 %, alors que celui des revenus catégoriels taxables, avait augmenté de 2,3 % et que la détente des tranches de barème avait été limitée à 1,4 %. L'exploitation des déclarations, en revanche, révèle une croissance relativement forte des frais réels déduits par les salariés, des abattements spéciaux et des charges déductibles du revenu global ou donnant lieu à des réductions d'impôts ainsi qu'une dégradation sensible des bénéfices industriels et commerciaux, des bénéfices non commerciaux et du montant moyen des revenus de capitaux.

Ces phénomènes ne sont pas d'une nature différente du développement rapide du nombre des véhicules diesel pour la taxe intérieure sur les produits pétroliers. Tout se passe comme si les contribuables réagissaient à la progression de la pression fiscale par une exploitation maximale des possibilités qui leur sont offertes de faire échec à cette progression.

2/ Les évolutions internes de notre économie et de notre société contribuent, il est vrai, à expliquer la perte d'élasticité de nos ressources publiques.

Le coût budgétaire du chômage est élevé. Il ne paraît pas inutile de rappeler ici qu'il n'est pas étranger à la faiblesse relative des bases et du rendement de nos impôts directs et à la crise des finances sociales. Le déséquilibre observé au niveau de l'assurance maladie, en tout cas, procède pour partie du manque à gagner tenant à l'évolution négative du nombre des cotisants.

L'évolution de la structure des revenus, de son côté, a réduit l'efficacité financière des prélèvements publics. En effet, aussi bien l'impôt général établi sur ces revenus, que les cotisations choisies pour financer les institutions de prévoyance sociale reposent principalement sur les ressources procurées par l'exercice d'activités professionnelles et notamment sur les salaires. Les revenus de transfert et de remplacement dont l'importance ne cesse de croître ne sont que peu sollicités. Or ces revenus de transfert et de remplacement ont connu une progression très forte. Les prestations sociales reçues par les ménages représentaient moins de 23 % de leurs revenus en 1970. Elles s'élèvent aujourd'hui à plus de 35 %.

Les revenus de la propriété ont également été caractérisés par une croissance forte, passant de moins de 10% du revenu brut des ménages en 1980 à 13% en 1993. Or, les mesures prises en faveur de l'épargne ont ramené la taxation effective totale du patrimoine financier de 19,6 % en 1986 à 11,6 % en 1993.

Il apparaît ainsi très clairement que, dans la répartition des charges publiques, un clivage s'est établi entre la France qui travaille et celle qui vit de rentes ou d'allocations.

Tout se passe en définitive comme si les opérateurs soumis aux exigences de la concurrence, découragés par le poids des contraintes qui leur sont imposées, avaient, dans leur majorité, abandonné toute stratégie de conquête pour se replier sur une tactique de survie. Cette hypothèse expliquerait le niveau médiocre de nos investissements, les phénomènes d'expectative observés sur le marché du travail et, plus généralement, la rareté ou la modestie des initiatives de nature à permettre une reprise de notre croissance et des créations d'emplois.

3/ L'ouverture de nos frontières limite l'ampleur des initiatives qui pourraient être prises dans le domaine des recettes.

En premier lieu, face à une concurrence accrue, tout prélèvement public qui a pour effet de grever d'une charge définitive un élément quelconque des prix de revient doit être considéré comme nuisible. Ce jugement négatif ne tient pas seulement au fait que la charge dont il s'agit affecte directement le coût hors taxe et, partant, la compétitivité du bien au coût duquel elle est incorporée. Elle procède aussi d'une observation beaucoup plus générale sur la formation des prix : tout élément qui conduit une entreprise à combiner les moyens qu'elle met en oeuvre suivant des critères qui divergent de ceux qu'exigerait la recherche d'un optimum économique et technique affecte d'une manière négative l'allocation des facteurs de production et réduit donc la croissance. Cette constatation obligerait à ne considérer qu'avec une très grande méfiance l'éventualité d'une taxe sur l'énergie, même si l'appellation d'éco-taxe tend à lui donner un profil séduisant.

Ce principe est-il applicable aux cotisations des entreprises établies sur les salaires ? Il ne le semble pas, a priori, compte tenu des relations qui existent entre le niveau de ces cotisations et celui des rémunérations. L'observation suivant laquelle leur neutralité n'est plus assurée lorsqu'elles cessent d'être proportionnelles n'est pas inexacte. C'est ainsi que l'exonération accordée aux faibles rémunérations engage le pays qui l'accorde sur la voie d'une division du travail qui favorise effectivement l'emploi de travailleurs de faible qualification. Cette observation ne conduit néanmoins pas à préconiser l'abandon de telles mesures. Pour un pays comme le nôtre, le nombre de personnes qui ont souffert d'un dysfonctionnement des structures familiales ou du système scolaire est une donnée. C'est même une donnée lourde. Les avantages humains attachés à leur intégration au monde du travail, plus encore que les incidences financières éventuelles de cette intégration, justifient toutes les mesures qui peuvent permettre d'atteindre cet objectif, dès lors que leur coût s'avère acceptable, compte tenu des résultats obtenus. Cette orientation est particulièrement souhaitable en France, où le salaire minimum se situe à un niveau relativement élevé.

Le législateur, enfin, doit prendre garde aux risques de délocalisation et mesurer les conséquences qui doivent être tirées de l'inégalité de ces risques. Le transfert d'activités dans des pays où les exigences du fisc et des travailleurs sont modérées est un phénomène bien connu. Il a déjà transformé le paysage de notre industrie textile et fait disparaître l'essentiel de notre marine de commerce. Il paraît utile, en revanche, de souligner que la délocalisation des activités dont l'existence et le développement exigent essentiellement de la matière grise, est encore plus facile que celle des industries manufacturières. De même, les marges des entreprises, et notamment de celles qui possèdent une composante multinationale, sont affectées par une volatilité de plus en plus forte ; toute variation en hausse des taux de l'impôt sur les sociétés, par exemple, risque désormais de comporter un rendement décroissant. Il faut être conscient, enfin, du fait que les capitaux se déplacent plus aisément que le travail et que le cadre supérieur multilingue et de réputation internationale trouvera plus facilement un emploi à l'étranger que son compatriote dépourvu de toute qualification.

Cette constatation n'oblige notre pays ni à renoncer à une politique sociale ambitieuse ni à aligner ses exigences sur celles des pays qui favorisent le plus les patrimoines importants et les revenus élevés. Elle interdit, en revanche, de négliger les risques engendrés par des écarts excessifs ou des variations ressenties comme brutales. De ce point de vue, les changements apportés par la dernière loi de finances et tendant à revenir sur le plafonnement des impositions établies au nom d'un même contribuable sur son revenu et sa fortune appellent une appréciation critique. Des informations concordantes donnent en effet à penser que leur application réduira le produit de ces impôts en provoquant la fuite d'une partie non négligeable de la matière imposable.

III - L'équité de nos prélèvements sera-t-elle durablement affectée par cette évolution et ces contraintes ? La réponse à cette question n'est pas évidente. Il semble en effet que la compétition internationale réduit fortement les prix de revient de la plupart des biens et des services et permet au plus grand nombre d'avoir accès à des consommations qui ont longtemps été ou sont encore réservées à des privilégiés. Ce phénomène, auquel il faudrait ajouter l'incidence des prestations gratuites offertes par certains services publics, notamment dans le domaine de l'éducation, réduit l'importance qui s'attache à l'inégalité des revenus monétaires.

Au demeurant, notre système fiscal et social appelle une appréciation nuancée, en dépit des observations faites ci-dessous en ce qui concerne les faibles revenus et certains produits du capital.

1/ Les incidences des prélèvements publics, en effet, ne doivent pas être isolées des transferts dont les ménages bénéficient de la part de l'Etat, des collectivités territoriales et des organismes de prévoyance sociale.

L'analyse de ces prélèvements a été faite par la Commission d'étude des prélèvements fiscaux et sociaux pesant sur les ménages, confiée au Président Ducamin, dont les conclusions semblent devoir être rappelées.

Notre système, qui prélève toujours plus de 50 % des revenus de tous les ménages comprenant des personnes en activité, était encore dégressif en 1993 au début de l'éventail des revenus en raison du poids des cotisations sociales, de la CSG, de la taxe d'habitation, de la TVA et des autres impôts indirects. Le prélèvement est ensuite faiblement progressif pour la grande majorité des ménages, les cotisations sociales légèrement dégressives au-delà des franchises légales, compensant en partie le montant relativement faible de l'impôt sur le revenu. Pour les ménages situés dans la frange supérieure, le prélèvement dépasse souvent 60% du revenu disponible et n'est jamais inférieur à 54%.

La hiérarchie des taux de prélèvements, en définitive, paraît très faible. Cet état de choses n'est pas dû au poids des impôts indirects, qui est peu différent de celui observé chez nos principaux partenaires européens. Il doit être attribué à la masse des prélèvements proportionnels constitués par les cotisations sociales et la CSG. L'impôt sur le revenu proprement dit n'occupe qu'une place limitée; il compense cependant l'effet dégressif de la TVA, des droits de consommation, de la taxe d'habitation et introduit un élément de progressivité dans le système.

Cette analyse appelle néanmoins trois précisions d'inégale importance.

En premier lieu, elle ne prend pas en compte l'impôt de solidarité sur la fortune et les taxes foncières, lesquelles reposent sur un revenu taxable théorique apprécié de façon forfaitaire. L'addition de ces éléments augmenterait sensiblement le taux des perceptions opérés sur les revenus les plus élevés.

En deuxième lieu, elle place sur le même plan toutes les cotisations sociales alors que celles-ci peuvent comporter des contreparties, notamment du fait des relations établies entre leur versement et l'acquisition de droits en matière de retraites. Cette distinction paraît plus importante que celle qui est faite entre les contributions qui incombent aux salariés et celles qui incombent aux employeurs.

En troisième lieu, comme l'a souligné la commission d'études des prélèvements fiscaux et sociaux pesant sur les ménages, l'importance et la répartition des prestations sociales resserrent très fortement l'éventail des revenus. Cette redistribution bénéficie principalement aux ménages les moins favorisés, dont elle améliore très significativement la situation. Elle procède pour l'essentiel de prestations très ciblées, allouées sous condition de ressources. Au total, elle comprime fortement la hiérarchie des revenus.

S'il n'est pas exempt de défauts, loin de là, notre système, pris dans son ensemble, ne paraît donc pas contraire aux exigences de l'équité sociale et de l'égalité devant les charges publiques. Sa progressivité semble même s'être accusée dans les années les plus récentes, cependant que la franchise instituée au profit des bas salaires pour la détermination des cotisations « maladie » et « allocations familiales » modifiait à ce niveau la situation observée précédemment.

2/ Une situation critiquable du point de vue social et susceptible de comporter des conséquences économiques perverses s'observe, en revanche, chez les personnes qui disposent de faibles revenus, constitués pour l'essentiel de prestations sous condition de ressources, et qui sortent de la condition d'assisté.

Dans l'immense majorité des cas, en effet, les personnes dont il s'agit ne parviennent à obtenir qu'un emploi rémunéré à un niveau proche du SMIC. Or, à ce niveau, l'allocation personnalisée au logement est caractérisée par une corrélation fortement négative par rapport au revenu, cependant que les prestations de santé cessent d'être financées par les collectivités locales et que le revenu est amputé par les cotisations sociales, la CSG, la taxe d'habitation, et, en l'absence de charges de famille, par l'impôt sur le revenu.

Du fait de l'addition de ces éléments, en se plaçant d'un point de vue strictement matériel, un titulaire de l'allocation de parent isolé n'a intérêt à rechercher un emploi que si celui-ci est assorti d'une rémunération relativement importante.

Pour un titulaire du RMI, le gain mensuel procuré par la reprise du travail est très faible, de l'ordre de quelques centaines de francs quand il s'agit d'un célibataire ou d'un couple sans enfant. Il paraît hors de proportion avec les efforts de tous ordres qu'exige l'occupation d'un emploi. Encore ces observations faites pêchent-elles par optimisme, dans la mesure où elles ignorent l'incidence des allocations sous condition de non imposition versées par les collectivités locales.

Cette « trappe à pauvreté » est donc aussi une trappe à chômage. Les optimistes contesteront le caractère abrupt de cette conclusion en soulignant que la perception des phénomènes ainsi observés est décalée dans le temps et que l'appartenance au monde du travail présente des avantages culturels et matériels importants quand elle est considérée du point de vue d'une dignité retrouvée ou lorsque sont mesurés les droits acquis en matière de retraite. Les pessimistes feront observer que la valeur de ces droits est désormais affectée d'aléas et que leur valeur actualisée est faible pour les jeunes. Ils sont sans doute aussi portés à penser que la situation d'assisté appelle des réactions qui sont de moins en moins négatives, au fur et à mesure que le phénomène devient habituel. Ils seraient plutôt conduits à craindre que les coûts attachés à l'exercice d'une activité connue facilitent les recrutements de l'économie souterraine. Les uns et les autres, en tout cas, doivent s'accorder pour condamner un système qui comporte des conséquences aussi négatives. La correction de ce système, néanmoins, ne sera pas facile. Pour porter l'écart entre le minimum social exonéré d'impôt et les bas salaires imposables à un niveau qui en atténue suffisamment les incidences, en effet, il faudrait, soit ramener ce minimum très en dessous de l'état de pauvreté, soit porter le SMIC à un niveau qui exercerait un effet dissuasif sur l'emploi. Ces deux changements sont bien évidemment inacceptables.

En tout état de cause, il faut d'abord que les politiques qui ont été conçues indépendamment les unes des autres dans les domaines des revenus minima, du logement de la famille et de l'impôt soient soumises à une discipline qui garantisse leur cohérence.

Dans le domaine strictement fiscal, cette observation doit conduire :

- d'une part, à reconsidérer les liens directs établis entre le champ d'application de la taxe d'habitation et l'attribution du revenu minimum d'insertion ou l'assujettissement à l'impôt sur le revenu ;

- d'autre part, à remplacer la décote utilisée pour la détermination des cotisations d'impôt sur le revenu dues par les petits contribuables par un élargissement de la tranche à taux zéro. Cette décote, en effet, n'a pas seulement pour conséquence de pénaliser les familles de condition modeste. Elle aboutit également à doubler le taux effectif appliqué marginalement aux ménages qui entrent effectivement dans le champ d'application de cet impôt.

3/ La situation des revenus du capital pose des problèmes d'une toute autre nature.

Ceux qui proviennent des propriétés foncières sont soumis au droit commun en matière d'impôt sur le revenu et de CSG. Les mesures qui ont été prises pour encourager le développement de la construction et la location de logements, ne paraissent pas choquantes du point de vue de l'équité compte tenu des conditions définies par la loi. Le patrimoine foncier, au demeurant, est loin d'être privilégié. Il est soumis à des taxes locales qui peuvent être lourdes. Sa transmission à titre onéreux donne lieu à la perception de droits de mutation plus élevés que partout ailleurs en Europe occidentale. Cet état de fait a particulièrement pénalisé les propriétés non bâties : en dehors de quelques castres particuliers, celles-ci ont connu une dépréciation très forte surtout en monnaie constante ; leur rendement réel, compte tenu des moins values latentes, a été constamment négatif depuis plus de vingt ans.

Il n'en va pas de même des capitaux mobiliers. Or, selon les informations fournies par la comptabilité nationale, les revenus produits par ces capitaux ne seraient soumis au barème progressif de l'impôt sur le revenu qu'à hauteur de 10 % de leur montant total, cependant qu'un pourcentage analogue bénéficierait du prélèvement libératoire de l'impôt sur le revenu institué au profit des valeurs à revenu fixe.

En outre, l'analyse des dispositions en vigueur permet de penser que la hiérarchie des avantages fiscaux qu'elles procurent aux diverses formes d'épargne est, dans l'ensemble, inverse de leur intérêt économique. De ce point de vue, ce sont les fonds propres qui présentent la plus grande importance. Ils sont les plus nécessaires aux gestions innovatrices et dynamiques. S'ils font défaut à nos entrepreneurs, nos chances de croissance se réduiront, notre devenir dépendra de plus en plus de centres de décisions situés en dehors de nos frontières et la faiblesse de notre place financière soumettra nos marchés aux jugements aléatoires d'investisseurs lointains pour lesquels notre pays ne présente qu'un intérêt accessoire. L'épargne liquide, en revanche, ne présente qu'un intérêt médiocre.

Or les intérêts du livret A des Caisses d'Epargne, des CODEVI et des comptes d'épargne logement ont toujours été exonérés. Cet avantage repose sur l'affirmation suivant laquelle ces produits rémunéreraient une épargne exclusivement populaire. Il s'agit là d'une fiction : de nombreux livrets enregistrent des dépôts proches de leur plafond, 20 % d'entre eux totalisent 80 % des encours, et ces instruments sont parfaitement connus des ménages qui disposent de sommes importantes à placer.

En outre, à partir de 1989, la crainte de voir les capitaux profiter de l'ouverture des frontières s'est traduite par la multiplication de mesures en faveur de l'épargne.

. Les organismes de placements collectifs en valeurs mobilières ont cessé d'être soumis à l'obligation de transparence qui permettait d'assurer l'imposition immédiate des revenus de leurs adhérents. Or ils gèrent plus de 1.500 Milliards de Francs.

. Le taux du prélèvement libératoire de l'impôt sur le revenu des créances a été ramené de 25 à 15 % en dépit de la stabilisation monétaire.

. Les plans d'épargne populaire comportent une exonération de tout impôt sur les produits capitalisés des versements dont le montant est resté investi pendant huit ans, et ce dans la limite de 600.000 francs, ou de 1.200.000 francs pour un couple.

. Les mêmes avantages ont été étendus dans les mêmes limites aux plans d'épargne en actions qui bénéficient au surplus d'une restitution des avoirs fiscaux éventuels. La durée minimale de blocage des capitaux, en ce qui les concerne, est limitée à cinq ans.

L'assurance-vie, dont les actifs gérés excèdent 2.000 milliards de francs et dont les cotisations semblent représenter actuellement la majeure partie de l'épargne des ménages revêt désormais une dimension dont l'incidence excède, et de loin, celle des régimes dont l'économie vient d'être exposée. Cet instrument, il est vrai, présente deux avantages décisifs :

- d'une part, les produits des contrats sont totalement exonérés à l'expiration d'un délai de huit ans et peuvent être soumis avant cette date au prélèvement libératoire à un taux qui est de 39,9 % pendant les quatre premières années et de 19,9 % ensuite ;

- d'autre part, la totalité des versements effectués par le souscripteur avant son soixante-dixième anniversaire et des produits qu'il génère sont exonérés des droits de succession, les règlements faits avant cette échéance ne bénéficiant de cette franchise que dans la limite de 200.000 francs.

Il faut préciser que :

- d'une part, l'immobilisation de l'épargne, censée justifier le régime qui vient d'être exposé, peut être aisément tournée : en fait, la plupart des contrats prévoient des avances qui permettent aux assurés de disposer de leurs revenus sans limitation ; et les pénalités qui sanctionnent les ruptures de contrat par les assurés ne sont pas dissuasives ;

- d'autre part, ces dispositions sont applicables aux contrats dits « à prime unique », ce qui signifie qu'un contribuable peut transformer en assurance vie la totalité de son patrimoine la veille de son soixante-dixième anniversaire et faire ainsi échapper ceux qu'il aura choisis comme bénéficiaires à toute contribution au titre des droits de mutation à titre gratuit : cette faculté est illimitée, sous réserve des risques de voir l'administration invoquer l'abus de droit. Dans quelques années, les droits de mutation à titre gratuit pourraient donc ne s'appliquer qu'aux entreprises et aux propriétés immobilières, en dehors des successions provenant des personnes accidentées, imprévoyantes ou mal conseillées.

En dehors des possibilités données par les SICAV investies en fonds propres et les plans d'épargne en actions, qui n'ont collecté que 8 % du montant des contrats souscrits au titre de l'assurance-vie, tous ces dispositifs favorisent la rente ; soit en raison de leur économie, ce qui est le cas du prélèvement libératoire qui substitue à l'impôt progressif une imposition proportionnelle à taux modéré, soit du fait de la faible durée pendant laquelle les fonds sont immobilisés. Ils tendent donc à soumettre l'épargne française à une déformation que ne connaissent pas nos partenaires du Nord de l'Europe ou des pays anglo-saxons. Or la spécialisation qui en résultera, accentuée par la puissance des fonds de pension constitués en dehors de nos frontières, expose nos entreprises au risque de passer progressivement sous le contrôle d'intérêts étrangers, sans leur donner les moyens d'acquérir en contrepartie des positions d'importance analogue hors de France.

S'il se félicite de constater que les faveurs précédemment accordées aux SICAV spécialisées en produits de taux et aux souscripteurs d'assurances-vie ont été atténuées, le groupe de travail constate donc :

- que l'écart existant entre l'imposition des dividendes et celle des intérêts demeure excessif;
- que les avantages accordés à ces derniers appellent en tout état de cause des réserves du point de vue de l'équité de notre système fiscal ;
- enfin, que la réforme de l'imposition des revenus comporterait une lacune si elle ne faisait pas une place à la constitution de fonds de pension.

L'IMPOT SUR LE REVENU

Le produit de l'impôt sur le revenu n'a représenté en 1995 que 8,7 % de l'ensemble de nos prélèvements obligatoires. Aucune partie de notre système fiscal, pourtant, ne suscite autant de passion et ne fait l'objet d'observations aussi contradictoires.

A la vérité, le constat établi par la commission d'études des prélèvements fiscaux et sociaux pesant sur les ménages conserve toute sa pertinence. En dehors de son rendement, plus faible dans notre pays que chez ses principaux partenaires, cet impôt présente trois défauts majeurs : une assiette trop étroite, une progressivité excessive aux deux extrémités du barème, pour les revenus les plus faibles plus encore que pour les plus élevés, une réglementation excessivement complexe.

Il faut cependant faire un sort à l'affirmation selon laquelle seule une moitié des Français paye un impôt sur le revenu. En effet, s'il est exact qu'une moitié environ des foyers fiscaux sont imposés au titre de l'impôt progressif, la CSG et la CRDS, prélèvements proportionnels assis sur l'ensemble des revenus, sont acquittés par la très grande majorité de nos concitoyens.

A tous égards, l'impôt sur le revenu se trouve engagé dans un cercle vicieux. Les taux élevés du barème, alourdis au fil des ans par des prélèvements annexes, incitent le législateur à multiplier les dérogations, les exonérations, les déductions et les réductions. Exploitées avec une expertise croissante, ces facilités font entrer l'impôt dans la zone des rendements décroissants. Il faut impérativement sortir de ce cercle vicieux et tenter d'amorcer un cercle vertueux : une baisse sensible des taux du barème doit rendre possible le nettoyage d'un maquis de dérogations qui portent atteinte à l'égalité des citoyens et à la neutralité fiscale.

En atteignant cet objectif, notre pays devrait rétablir l'élasticité dont doit faire preuve toute imposition progressive des revenus et obtenir que cette imposition soit désormais respectée par tous. Or tel n'est plus le cas aujourd'hui. La multiplication des dérogations accordées depuis le début de l'année, couronnée par le nouveau régime des quirats maritimes, en apporte la preuve. De ce point de vue, le vote de l'amendement qui tend à assortir les versements à certaines oeuvres d'une réduction fiscale supérieure au montant des prélèvements dont peuvent être passibles les sommes correspondantes présente un caractère provoquant et dérisoire qui confirme la dégradation de l'image de l'impôt sur le revenu dans l'esprit public.

La réforme de l'impôt sur le revenu est donc un volet essentiel de la réforme fiscale. Elle doit viser un triple objectif d'allégement, de simplification et d'équité. A cet égard, l'allégement et la simplification du barème sont commandés par la réduction des dépenses fiscales autant que par celle des concours budgétaires.

I/ REDUIRE LES DEPENSES FISCALES

En bonne logique, la réduction des dépenses fiscales commande l'allégement du barème. Cet allégement, en effet, pourrait sembler contraire aux exigences de l'équité s'il ne s'accompagnait pas de la suppression de dérogations qui bénéficient principalement aux titulaires des revenus les plus élevés, généralement mieux informés et de fait plus intéressés que les autres contribuables.

En outre, la réduction des taux et l'élargissement des tranches pourront être d'autant plus importants que l'extension de l'assiette fournira des marges de manoeuvre. Suivant les indications fournies au groupe de travail par les services du ministère du Budget, l'adoption de ses propositions, toutes choses égales d'ailleurs, augmenterait le produit de l'impôt d'une somme comprise entre cinquante et soixante milliards de francs. S'ajoutant aux disponibilités que pourrait procurer une modération des dépenses publiques, les ressources procédant de leur mise en oeuvre permettraient donc de financer une détente ambitieuse du barème. Or, celle-ci serait sans doute de nature à améliorer le rendement de l'ensemble des prélèvements obligatoires en augmentant notre taux de croissance et en assurant une meilleure acceptation de l'impôt.

De ce point de vue, la tâche du groupe de travail était facile, les problèmes posés par l'assiette de l'impôt ayant été analysés très clairement par le rapport de la commission d'étude des prélèvements fiscaux et sociaux pesant sur les ménages. Tous les membres du groupe se sont ralliés à ses conclusions. Le présent rapport se bornera donc à en rappeler les principaux éléments et à les compléter sur les points qui lui ont paru mériter des précisions. Les développements ci-dessous portent donc sur les anomalies dont la correction devrait s'imposer, certaines de ce qu'il est convenu d'appeler les « niches fiscales » et les modalités particulières d'imposition des revenus de capitaux.

1/ L'existence d'anomalies conduit à penser que l'appréhension des diverses catégories de revenus n'est pas homogène.

La part des transferts dans les ressources des ménages a connu une progression très forte. Une partie importante des prestations sociales est attribuée sous condition de ressources. D'autres ont pour objet de compenser des charges particulières. Tel est le cas, par exemple, de l'allocation de soutien familial aux orphelins ou de l'allocation d'éducation spéciale aux enfants handicapés. L'imposition des transferts de cette nature serait bien évidemment choquante.

Il n'en va pas de même des allocations familiales et de l'allocation parentale d'éducation, puisque le quotient familial vise précisément à prendre en compte la dimension des unités de consommation en vue d'adapter leurs charges à leurs facultés contributives. Or cet objectif n'est pas complètement atteint lorsque la mesure de ces facultés est réduite par l'exonération de certaines ressources quel que soit le montant des revenus acquis par ailleurs.

Dans un domaine voisin, l'exonération attribuée aux suppléments de retraite dont bénéficient les retraités ayant eu au moins trois enfants à leur charge est illogique et entraîne une moins-value fiscale de 1,5 Milliard de francs (MdF). Le coût de l'exonération des indemnités journalières accordée au titre des congés de maternité est un peu moins élevé, de l'ordre de 1,2 MdF.

L'incidence de la demi-part accordée aux célibataires, veufs et divorcés ayant élevé au moins un enfant jusqu'à l'âge de seize ans est beaucoup plus onéreuse : elle coûte environ 9 MdF à l'Etat, soit 4 MdF de plus que l'exonération des allocations familiales. Il semble par ailleurs à peine utile d'appeler l'attention sur le fait qu'elle crée une incitation au divorce et pénalise les remariages autant que les unions légitimes.

Les inconvénients attachés au caractère proportionnel de l'abattement forfaitaire de 10% pour frais professionnels ont été dénoncés à juste titre. Dans le double dessein d'améliorer l'équité du prélèvement fiscal et d'en simplifier l'assiette en réduisant les complications créées par la déclaration des frais réels, il convient d'y substituer un barème dégressif.

Logique, cette orientation serait peu cohérente avec le maintien de l'abattement de 10 % actuellement accordé aux retraites, dont le coût est évalué à 13 MdF. Cet abattement est actuellement plafonné à 31.900 frs, ce qui correspond donc à des pensions pouvant atteindre un montant mensuel de près de 27.000 frs. Il s'applique quels que soient les revenus dont les intéressés peuvent bénéficier par ailleurs. Il serait moins onéreux et plus social de substituer à cette anomalie un élargissement des conditions d'ouverture de l'abattement créé en faveur des personnes de plus de 65 ans, réservé actuellement à celles dont le revenu n'excède pas 96.200 frs. Cet élargissement, au demeurant, serait de nature à atténuer les incidences que pourrait comporter à ce niveau le cumul de l'impôt sur le revenu et des majorations provenant de la réforme des cotisations sociales.

Enfin, le problème des 110 catégories de salariés qui bénéficient de déductions forfaitaires supplémentaires pour frais professionnels doit être de nouveau posé. Grâce à leur plafonnement, réalisé il y a un peu moins d'un quart de siècle, leur coût fiscal ne s'élève plus qu'à 2,5 MdF. Le groupe de travail estime

néanmoins que ces dispositions ont perdu leur raison d'être et doivent être progressivement supprimées.

2/ Les « niches fiscales » revêtent une toute autre importance du point de vue financier et aussi, sans doute, sur le plan symbolique. Ce sont elles qui sont à la source de la majeure partie des lignes auxquelles les déclarations annuelles doivent leur épaisseur et leur complexité. Leur coût n'est pas négligeable, s'élevant au total à plus de 20 MdF. Leur accumulation constante, surtout, manifeste une désinvolture inquiétante des pouvoirs publics et des élus à l'égard de la principale imposition progressive de notre système fiscal.

Le groupe de travail exprime donc son accord total avec les propositions de suppression des déductions du revenu global faites par la commission d'étude des prélèvements fiscaux et sociaux pesant sur les ménages et croit devoir insister sur les points suivants.

Des engagements ont été pris envers les personnes qui participent au financement des navires de commerce et des investissements réalisés outre-mer. Ces engagements doivent être respectés. Dès l'instant où l'imposition des revenus serait normalisée, en revanche, il serait opportun que les dispositifs en cause ne soient pas prorogés et que cette orientation soit confirmée dès maintenant. Il ne serait pas inutile non plus de vérifier dans quelle mesure les déductions autorisées, qui intéressent principalement les titulaires de revenus élevés, bénéficient autant à notre marine et au développement de notre outre-mer qu'aux intermédiaires spécialisés dans l'exploitation de ces facilités.

Par identité de motifs, les avantages consentis aux actionnaires des SOFICA, qui n'ont été revendiqués l'année dernière que par 2.900 personnes, devraient être supprimés.

Les réductions d'impôt, dont le coût budgétaire avoisine 18 MdF, appellent elles aussi une appréciation négative. Au demeurant, ce système a perdu de longue date sa logique lorsqu'il a cessé d'être limité à des dépenses de caractère social et a été étendu à des incitations de caractère économique⁽²⁾. Ainsi, la réduction instituée pour les intérêts des emprunts contractés pour l'achat d'une résidence principale coûte 7,4 MdF alors qu'aucune incitation économique n'a été mise en évidence. Il ne paraît pas inutile non plus de rappeler que les revenus les plus modestes, étant non-imposables, sont exclus de ce dispositif.

² Ces dernières ne sont efficaces que si elles font appel à la technique de la déduction des revenus imposables et non à celle de la réduction d'impôt.

Le groupe de travail estime donc lui aussi que ces réductions devraient être supprimées, à l'exception de quatre d'entre elles, dont le coût total est inférieur à 7 MdF. Elles concernent :

- les dons aux oeuvres reconnues d'intérêt public et aux organismes qui présentent un intérêt général ou participent au financement de la vie publique ;

- les frais de garde à domicile des jeunes enfants dont les parents exercent une activité professionnelle ;

- les frais d'hébergement en établissement de long séjour ou en section de cure médicale des personnes âgées ;

- l'emploi d'un salarié à domicile, qui pourrait être maintenu tant que la situation de l'emploi le justifie, mais dont le plafonnement pourrait être ramené progressivement à 40.000 Frs.

En revanche, et en contrepartie de la suppression des mesures existant en faveur des investissements à risque, le groupe de travail souhaite que soit étudié un élargissement des déductions dont peuvent être l'objet les pertes effectivement subies par l'investisseur. Cette possibilité ne devrait pas être accordée au niveau du revenu global, mais devrait être étendue à une catégorie plus large que les plus-values de même nature, qui pourrait englober l'ensemble des produits du capital. Le groupe estime, en effet, que les pertes éventuellement subies par les investisseurs qui prennent le risque d'investir une fraction de leur patrimoine, par exemple dans la création d'affaires nouvelles ou le développement de P.M.E., doivent être déduites des gains tirés des autres éléments de leur patrimoine. Le coût de cette orientation serait, au demeurant, hors de proportion avec l'intérêt que comporterait sa mise en oeuvre.

3/ Le régime des produits du capital, en revanche, appelle des corrections tant en raison de ses incidences fiscales que du fait qu'il aboutit à privilégier les placements en titres de dettes plutôt qu'en fonds propres.

Le régime fiscal de l'assurance-vie, notamment, est particulièrement favorable par rapport à l'étranger. L'exonération des droits de succession pour les capitaux versés en exécution de ces contrats en cas de décès, qui est justifiée dans son principe par la nécessité de couvrir les droits de succession lorsque les actifs successoraux ne sont pas liquides, n'est pas plafonnée. Quant à l'exonération des produits capitalisés, elle est obtenue à l'issue d'une période de 8 ans, contre 12 en Allemagne et 10 en Grande-Bretagne.

Cette législation pouvait à l'origine se justifier par la volonté d'assurer un rattrapage de l'incontestable retard qui avait été pris en France, dans ce domaine, par rapport à l'étranger. Or ce retard est aujourd'hui comblé.

Dans ces conditions, il conviendrait :

- de pousser à son terme la suppression des avantages consentis à l'entrée dans les contrats d'assurance-vie : le produit de cette mesure pourrait être affecté au financement de la déduction des cotisations à des fonds de pension que le groupe de travail souhaite voir introduite par ailleurs ;

- de plafonner l'exonération des droits de succession dont bénéficient les versements³ effectués sur ces contrats à un montant tenant compte du niveau encore élevé de ces droits en France et qui pourrait être fixé par référence à l'abattement à la base en matière d'impôt de solidarité sur la fortune ;

- de porter à 10 ans la durée des nouveaux contrats ;

- de soumettre les produits capitalisés, en cas de rupture ou de rachat du contrat avant cette échéance, à l'impôt sur le revenu ou, sur option, au prélèvement libératoire aux taux actuels de 39,9%⁴ avant cinq ans (contre quatre ans actuellement) et de 19,9% entre cinq et dix ans (contre quatre et huit ans aujourd'hui) ;

- d'appliquer le même régime d'imposition en cas d'« avances » faites aux assurés avant que les contrats n'aient atteint leur terme.

Les autres formes d'épargne contractuelle, notamment le PEP et le PEA, ne sont pas assorties d'exonération des droits de mutation à titre gratuit et sont plafonnées, à un niveau il est vrai élevé. Un souci de neutralité devrait néanmoins conduire à porter à dix ans la durée des nouveaux contrats et à prévoir le même régime fiscal qu'en matière d'assurance-vie en cas de sortie anticipée. Il semble difficile d'abaisser leurs plafonds dès lors que les autres formules de capitalisation susceptibles d'aboutir à une exonération définitive à l'échéance ne connaissent pas ces limitations. En revanche, la logique de l'impôt exige la suppression de l'exonération instituée au profit des rentes constituées à la sortie de certains de ces contrats, celles-ci devant évidemment bénéficier du régime fiscal des rentes viagères constituées à titre onéreux.

Cette même logique commande que les intérêts des comptes et livrets d'épargne liquide, aujourd'hui exonérés sans condition de blocage, soient soumis au

³ les contrats d'assurance-décès purs, notamment de groupes, ne seraient pas soumis à ce plafonnement

⁴ prélèvements sociaux annexes compris

prélèvement libératoire, fut-ce à un taux réduit ⁵ lorsqu'ils excèdent les niveaux d'une véritable épargne populaire. Le groupe de travail a estimé que cette préoccupation devait conduire à maintenir l'exonération des intérêts correspondant à des dépôts n'excédant pas 30 000 francs par livret ⁶.

Il a constaté par ailleurs que les risques de délocalisation impliquaient de faire preuve de prudence depuis la libéralisation des mouvements de capitaux. Cette prudence le conduit :

- d'une part, à ne pas remettre en cause les avantages dont les SICAV de capitalisation bénéficient depuis la suppression de leur obligation de transparence ;

- d'autre part, à limiter le taux des prélèvements sur les intérêts et les plus-values.

En incluant les prélèvements annexes affectés à la sécurité sociale (dont la CSG et la CRDS), le taux effectif de taxation de ces produits est aujourd'hui de 19,9 %. Il ne laisse subsister qu'une marge étroite, compte tenu de l'état des marchés en Europe. Cette marge peut être utilisée dans les limites prévues par ailleurs ⁷ pour le nouveau prélèvement maladie. Celui-ci pourrait également s'appliquer, de même qu'à terme la CSG et la CRDS, aux produits de l'épargne liquide et contractuelle. Cela exclut tout relèvement du taux du prélèvement libératoire ou de la taxation des plus values financières aux profit de l'Etat.

De ce point de vue, il faut souligner que la France est le seul pays du monde développé qui cumule un impôt sur le revenu progressif, un prélèvement également progressif sur le patrimoine, une taxation des plus-values, des droits élevés sur les mutations immobilières, un contrôle étroit des revenus mobiliers fondé sur une déclaration des tiers et un droit de communication illimité auprès des intermédiaires financiers. Même si les produits de taux paraissent relativement avantageés depuis le rétablissement de la stabilité monétaire, les revenus de capitaux ne font l'objet nulle part ailleurs d'une imposition aussi lourde et d'une surveillance aussi attentive. La modernisation du barème ne saurait négliger cet état de choses.

II. ALLEGER ET SIMPLIFIER LE BAREME

Le barème de l'impôt sur le revenu n'appelle pas seulement des modifications de caractère arithmétique. Il faudrait tout d'abord qu'il soit lisible. Or

⁵ sans pouvoir être inférieur à la moitié du taux normal, prélèvements sociaux compris

⁶ soit, compte tenu des possibilités de cumul des livrets A ou bleu et du CODEVI, 60 000 F pour un célibataire, 120 000 F pour un couple sans enfant et 180 000 F pour un couple avec deux enfants.

⁷ voir la partie du rapport consacrée aux cotisations sociales.

ce n'est pas le cas. A la vérité, trois opérations distinctes semblent devoir être envisagées :

- une suppression de la « décote », accompagnée d'un allègement substantiel au profit des familles ne disposant que de faibles revenus, et notamment des plus nombreuses ;

- l'incorporation dans le barème de l'abattement de 20 % dont bénéficient la très grande majorité des contribuables ;

- une détente qui serait générale, et au sein de laquelle la réduction du taux le plus élevé ne présenterait qu'un caractère marginal, même si elle apparaissait comme spectaculaire.

1/ L'imposition des bas revenus, au niveau où ceux-ci entrent effectivement dans le champ d'application de l'impôt, est aggravée par le jeu de dispositions dont les incidences complexes méritent d'être exposées.

Les contribuables n'acquittent pas l'impôt lorsque son montant est inférieur à 2 160 francs. Lorsqu'il est compris entre 2 160 et 4 320 francs, il est diminué de la différence entre ce dernier chiffre et son montant. Cela signifie qu'à ce niveau la progressivité effective est doublée. La contribution de l'impôt sur le revenu à la « trappe à pauvreté » qui encourage certains chômeurs à ne pas rechercher un emploi est même aggravée par une disposition en application de laquelle les sommes inférieures à 400 francs ne sont pas mises en recouvrement. A ce niveau précis, une augmentation du revenu de 10 francs peut donc provoquer l'application d'un impôt proportionnellement beaucoup plus élevé et priver l'intéressé des avantages sociaux auxquels il peut prétendre lorsqu'il n'est pas imposable.

En outre, la limite d'exonération, la réduction et la dispense de recouvrement sont indépendantes de la composition et de la dimension de la famille. Ce dispositif a donc pour effet d'atténuer l'incidence du quotient familial dans de très fortes proportions aux dépens des ménages les plus modestes, et tout spécialement de ceux qui ont le plus d'enfants.

Un salarié ayant trois enfants à charge, par exemple, entre dans le champ d'application de l'impôt lorsque sa rémunération nette, avant l'abattement de 20%, mais après la déduction pour frais professionnels s'élève à 137 630 francs par an. Si la décote était incorporée au barème à rendement constant, ce chiffre serait majoré de 50%. Plus du tiers des 500 000 foyers comptant quatre parts et actuellement imposés sortiraient alors du champ d'application de l'impôt. Si cet allègement était concentré sur le début du barème, c'est à dire sur les contribuables les plus modestes

et permettait de réaliser cette réforme « sans perdant » et non plus « à rendement constant », la charge des familles serait plus allégée encore.

La décote a pour justification de compenser pour les célibataires de condition modeste, l'incidence favorable du quotient familial pour les familles.

Le groupe de travail, pour sa part, croit équitable de souligner que cette compensation comporte trois conséquences également inacceptables :

- elle contribue à rendre le barème de l'impôt sur le revenu illisible pour plusieurs millions de contribuables ;

- elle affecte d'une manière insidieuse et difficilement mesurable l'incidence d'un des principes fondamentaux de notre impôt sur le revenu à savoir la familialisation ;

- elle réserve le plein bénéfice du quotient familial aux familles dont les cotisations excèdent 4 320 francs en raison du niveau relativement élevé de leurs revenus.

En conséquence, le groupe recommande la suppression de la décote et suggère qu'une priorité soit donnée, dans le cadre de l'allégement du barème, à la mise en oeuvre des dispositions qui permettraient d'obtenir que cette suppression ne comporte aucune surcharge pour les personnes de condition modeste.

La réalisation de ces aménagements entraînerait une perte de recettes de l'ordre de 22 milliards de Francs et apporterait donc aux familles une réduction de charges qui représenterait environ quatre fois l'incidence que pourrait comporter l'imposition des allocations actuellement exonérées.

2/ L'incorporation de l'abattement de 20 %

Initialement institué pour les salaires, cet abattement concerne aussi les retraites, les bénéfices industriels et commerciaux réalisés par les adhérents des centres de gestion agréés et les bénéfices non commerciaux dégagés par les adhérents aux associations de gestion agréées.

Au total, il bénéficie à 90% des bases imposables et son incorporation dans le barème entraînerait une perte de recettes qui ne dépasserait guère 12 milliards de francs. Ces deux chiffres donnent à penser qu'il s'agit bien là d'un résidu voire d'un archaïsme.

Une analyse plus fine des 226 milliards de francs de bases exclues du champ d'application de l'abattement conduit à le confirmer. Au sein de cet

ensemble, les revenus fonciers totalisent 77 milliards de francs et paraissent surreprésentés, cependant que les produits des capitaux mobiliers s'élèvent à 52 milliards de francs et que les bénéfices des professionnels non adhérents à des centres de gestion agréés ne dépassent pas 35 milliards de francs. La répartition des revenus était très différente lorsque l'abattement a été créé en 1954. A l'époque, la part des salaires et des retraites au sein des revenus était beaucoup moins élevée qu'aujourd'hui. Les bénéficiaires d'intérêts ne pouvaient pas opter pour un prélèvement libératoire. Les petites entreprises et les exploitations agricoles, placées sous le régime du forfait à de rares exceptions près, étaient beaucoup plus nombreuses. Le contrôle fiscal demeurait embryonnaire et n'avait atteint ni en quantité ni en qualité le niveau dissuasif qui est le sien aujourd'hui.

Ces informations donnent à penser que la discrimination créée par l'abattement n'est plus justifiée du point de vue de l'équité. En dehors de quelques bénéficiaires professionnels déclarés ou forfaitaires, qui ne représentent guère plus de 2% de l'assiette totale de l'impôt, les bases qui en sont exclues sont connues avec un grand degré d'exactitude. C'est en particulier le cas des dividendes, qui sont taxés beaucoup plus lourdement que les intérêts, alors que le rôle des fonds propres exigerait plutôt une atténuation de cette divergence. Les personnes qui souffrent de cette discrimination, au demeurant, sont loin d'être toutes des privilégiées. Leur nombre s'élève à 3 500 000 et le taux moyen d'imposition des bases en question n'excède pas 30%.

Or l'abattement déforme les perspectives fiscales de la grande majorité des contribuables. Le barème agite la menace ou l'illusion d'un taux marginal de 56,8 %, qui ne s'applique qu'à 216 000 contribuables. Il sert sans doute d'alibi à des opérations de délocalisation. Ses inconvénients économiques et psychologiques l'emportent, et de loin, sur son intérêt financier.

Incorporer dans le barème l'abattement en question, ne peut au demeurant en aucun cas majorer d'un seul centime l'impôt sur le revenu acquitté par les bénéficiaires actuels de cet abattement.

Après en avoir longuement délibéré, la majorité du groupe de travail recommande donc l'incorporation de l'abattement au barème.

3/ L'allégement du barème proprement dit devrait compléter la suppression de la décote et l'intégration de l'abattement de 20% sans aggravation de la charge des faibles revenus.

Cet allégement paraît possible, puisque les deux mesures en question n'entraîneraient pas de pertes de recettes qui excéderaient le produit attaché à la mise en oeuvre des propositions d'élargissement de l'assiette formulées ci-dessus. Elles laisseraient même une marge de l'ordre de 20 à 25 milliards, même si le souhait de

ne pas toucher aux contrats en cours conduit à différer l'effet budgétaire de certaines des mesures proposées dans le domaine de l'épargne.

Cet allègement paraît même nécessaire. A défaut, en effet, les titulaires de salaires et de bénéfiques professionnels de niveau moyen ne se sentiraient concernés que par les aspects contraignants de la réforme. Pire, ils pourraient se sentir floués dans la mesure où l'incorporation de l'abattement dans le barème leur apparaîtrait comme purement optique en ce qui les concerne.

L'échelle des taux dépendra nécessairement du volume des ressources que l'Etat pourra affecter à la réalisation de ce dessein. C'est dire qu'elle ne peut être définie que sous les contraintes liées à la réduction des dépenses publiques et au retour à un taux de croissance plus élevé.

Dans la partie basse du barème, les orientations définies précédemment à l'égard de la décote et des faibles revenus conduisent à envisager une première tranche à taux zéro dont la limite serait sensiblement plus élevée qu'aujourd'hui.

Dans la partie haute, un problème se pose. Le produit du nouveau taux marginal de 45 % qui procéderait mécaniquement de l'intégration au barème de l'abattement de 20 % ne serait que de l'ordre de 4 Milliards de Francs. Dans ces conditions, les avantages qui s'attacheraient à sa suppression et à une limitation à 40 % du taux supérieur n'excéderaient-ils pas ses inconvénients, qui ne seraient guère que d'apparence et purement politiques ? Le groupe de travail croit devoir apporter une réponse positive à cette question.

Il observe, en effet, que ce taux de 40 % est identique à celui qui est pratiqué à Londres et très proche de ceux qui prévalent dans la plupart des grandes villes américaines. Car c'est avec ces places que Paris et, à un moindre degré, nos grandes métropoles régionales sont en concurrence pour le développement des activités de matière grise et la localisation des sièges sociaux.

Il souligne, en dernier lieu, que l'abaissement de notre taux marginal contribuerait à réduire l'écart existant entre l'imposition des intérêts et celle des fonds propres, qui conditionne probablement dans une très large mesure l'avenir de notre pays et de notre société.

Il croit utile d'appeler l'attention sur le fait que le nettoyage du maquis créé par les déductions, réductions d'impôts et autres privilèges sera d'autant mieux assuré que la modération des taux rendra ces facilités moins appétentes et privera les agents des groupes de pressions des soutiens dont ils ont besoin pour développer leurs actions.

Les expériences faites dans les grands pays étrangers, enfin, ont montré que l'assiette déclarée dans les parties supérieures des revenus était très sensible au niveau des barèmes. C'est à cette hauteur que se développent les stratégies d'optimisation fiscale, que se réalisent les délocalisations de personnes, d'activités ou de capitaux et, plus généralement, qu'apparaissent les comportements négatifs qui suscitent des effets d'imitation et d'entraînement.

Or, les besoins de financement de nos régimes sociaux nous obligeront prochainement à porter, sur des revenus actuellement exclus des assiettes des cotisations maladie, à près de 7,5 %, contre moins de 3% aujourd'hui, les prélèvements opérés sur les revenus en addition à notre impôt sur le revenu. Cette orientation nous contraint à modérer les exigences liées à l'application de cet impôt.

En d'autres termes, il semble opportun, sinon nécessaire, de donner une priorité aux prélèvements proportionnels sur les revenus affectés à la sécurité sociale. Cette orientation est spécialement importante en ce qui concerne les revenus des professions libérales et des entreprises industrielles auxquelles le nouveau prélèvement maladie s'appliquera sans limitation, alors que les contributions sociales des intéressés sont actuellement plafonnées.

En définitive, le groupe de travail croit donc devoir recommander un allègement de l'impôt sur le revenu de 50 milliards de francs, qui conduit à l'adoption d'un barème du type de celui présenté ci-dessous :

Tranches	Taux
0	0
54 950	7%
68 000	17%
93 900	25%
161 000	35%
269 000	40%

Le maintien de l'abattement de 20% réduit mécaniquement l'assiette de 20 %, et libère 12 milliards de francs de recettes. Pour un même allègement de 50 milliards de francs, le barème serait alors le suivant :

Tranches	Taux
0	0
43 340	9%
56 850	20%
76 850	30%
122 450	40%
215 200	50%

Avant d'achever l'analyse des propositions qu'appelle de sa part cette partie de notre système fiscal, le groupe de travail croit utile de formuler cinq remarques additionnelles.

En premier lieu, s'il n'a pas cru devoir présenter des propositions précises à l'égard des fonds de pension en l'état actuel des propositions et des négociations dont ceux-ci sont l'objet, il appelle de nouveau l'attention sur l'importance et l'intérêt de cette forme d'épargne, pour laquelle une place doit être faite entre les retraites par répartition et les dispositifs contractuels à moyen terme. Le moment venu cette préoccupation justifierait que les salariés adhérents aux fonds dont il s'agit puissent déduire leurs cotisations de leur revenu imposable.

Les allègements prévus en faveur des personnes qui ont des ressources importantes, néanmoins, conduisent le groupe à souhaiter que ces déductions soient limitées à un certain pourcentage du salaire, et plafonnées, pour les revenus les plus élevés.

En deuxième lieu, le groupe n'a pas cru devoir consacrer de développements particuliers aux mesures de simplification dont l'impôt sur le revenu paraît susceptible. Le souci de mettre fin aux complexités actuelles n'a pas été étranger aux propositions qu'il a formulées notamment dans les domaines des déductions, des réductions, de l'intégration de l'abattement de 20 %, de la décote ou de la lisibilité du barème. La simplification, néanmoins, est une oeuvre de longue haleine et toujours recommencée. Il conviendrait sans aucun doute d'associer les agents des administrations aussi bien que les spécialistes des entreprises et leurs conseils aux recherches tendant à réduire le poids des tâches que l'application de l'impôt impose aux contribuables et aux services. De ce point de vue, la piste constituée par une extension éventuelle aux petits revenus fonciers du régime des micro-entreprises, qui a déjà simplifié l'imposition d'activités telles que les locations en meublé, paraît digne d'intérêt.

En troisième lieu, les liens établis entre les avis d'impositions ou de non imposition et l'attribution ou le niveau de certaines prestations sociales comporte des inconvénients qui ne sauraient être passés sous silence. Ces relations sont nombreuses et complexes. Compte tenu des initiatives prises au plan local, personne, semble-t-il, ne peut prétendre en détenir un état complet et à jour. Elles comportent des conséquences perverses au point de vue social : l'existence des « trappes à pauvreté » leur est due dans une très large mesure.

Leurs incidences fiscales ne sont pas moins grandes. Il n'est pas possible de souhaiter que le paiement de l'impôt sur le revenu devienne un acte normal pour la majorité des citoyens et de s'inquiéter des pertes d'avantages sociaux liés à tout accroissement du nombre de contribuables. Il n'est pas concevable non plus d'attendre de cet impôt que son rendement progresse plus rapidement que la

production intérieure brute, et de s'attacher à borner son champ d'application à ses limites actuelles.

En quatrième lieu, s'agissant de la progressivité réelle de l'imposition au niveau des hauts revenus, la mise en oeuvre des propositions formulées par le présent rapport paraît de nature à l'améliorer significativement. L'élimination des anomalies fait plus que compenser les coups de rabot donnés aux parties supérieures du barème. Le rétablissement de cette progressivité ne s'accompagnera d'une élasticité retrouvée de l'impôt que si rien ne fait obstacle à l'extension du champ d'application de celui-ci. Au-delà il serait sans doute plus raisonnable d'agir par l'impôt de solidarité sur la fortune, que de remettre en cause la réconciliation des Français avec l'impôt sur le revenu.

Enfin, l'instrument de mesure procuré par les documents fiscaux n'est pas entièrement fiable. Outre que leur imitation ou leur modification ne se heurtent à aucune difficulté particulière, les avis qu'ils délivrent ne sont fondés que sur les documents détenus dans leurs dossiers. Un défaut de déclaration peut donc donner lieu à la délivrance d'un avis de non-imposition. De même, les déclarations n'apportent aucune certitude aussi longtemps qu'elles ne sont pas vérifiées, et une personne encaissant des revenus importants ne sera pas considérée comme imposable si ces sommes sont soumises au prélèvement libératoire.

Une vérification des conditions de ressources ne présentera donc quelques garanties de sérieux que si les fichiers de l'administration fiscale et ceux des organismes sociaux peuvent faire l'objet d'une exploitation informatique réciproque, au moins pour certaines données. Des expériences ont été engagées à cet effet et la DGI a entrepris l'étude d'un « Centre National de Transfert des Données Fiscales » destiné à être utilisé par ces organismes. Cette structure pourrait devenir opérationnelle dès 1997 à un coût acceptable si elle pouvait s'appuyer sur des identifiants communs. Les responsables sociaux seraient alors en mesure de substituer aux concepts de « non-imposable » ou de « revenu taxable » des niveaux de ressources indépendants des stratégies personnelles et de prendre connaissance des rectifications apportées aux déclarations par les services fiscaux.

Cette réalisation suppose probablement le vote d'une loi.

LES COTISATIONS SOCIALES DES MENAGES

Le financement des dépenses de sécurité sociale est réparti, pour l'essentiel, entre les entreprises et les ménages. Les contributions de ces derniers appellent à leur tour une distinction fondamentale.

Certaines cotisations peuvent être assimilées à des primes d'assurance parce qu'un lien existe entre leur versement et le bénéfice des prestations qui en constituent la contrepartie. L'assiette formée par les salaires ou les autres revenus d'activité paraît donc, en ce qui les concerne, parfaitement logique. Tel est le cas de celles qui sont affectées au financement des pensions contributives et à la couverture des risques créés par les accidents du travail.

D'autres droits expriment la solidarité nationale. Celle-ci bénéficie notamment aux personnes âgées auxquelles ont été attribuées des retraites acquises à titre gratuit ou des minima vieillesse. Depuis le 1er Janvier 1994, ces dépenses ont été prises en charge par le Fonds de Solidarité Vieillesse, lui-même financé par le produit de la taxe sur les boissons et 1,3 point de Contribution Sociale Généralisée, cependant qu'un prélèvement additionnel de 1 % sur certains produits financiers est versé à la CNAVTS.

Si la branche famille incarne également la solidarité nationale, la portée budgétaire de son financement, en revanche, n'est pas identifiée d'une manière spécifique. En 1993, le Gouvernement avait décidé que le budget général prendrait en charge le financement d'une partie de ses prestations, auquel contribuent par ailleurs la CSG, à hauteur de 1,1 % et un prélèvement additionnel de 1 % sur certains revenus de capitaux. La dernière loi de finances a gelé jusqu'au 1er Janvier 1998 les transferts prévus par la loi du 27 Juillet 1993. En conséquence, sous réserve des dispositions prises en faveur des bas salaires, les entreprises continuent de contribuer au financement des prestations familiales par le versement d'un prélèvement de 5,4 % du montant des salaires. Cet état de choses appelle, semble-t-il, deux observations.

D'une part, les aides apportées aux familles ne seront durablement soustraites aux aléas conjoncturels de la politique budgétaire que par un financement clairement identifié. Tous ceux qui considèrent que la dégradation de nos équilibres démographiques doit conduire à accorder une priorité au soutien des familles sont attachés à une garantie de cette nature.

D'autre part, le financement d'une partie importante des prestations qui leur sont allouées par un prélèvement fondé sur les rémunérations peut sembler dépourvu de logique. Certes, ce prélèvement est à la charge des entreprises mais son incidence est douteuse puisqu'il affecte nécessairement soit le niveau des salaires soit le coût du travail, donc l'emploi.

Quant à la branche maladie, elle repose actuellement sur une sorte de vaste système d'assurance de groupe de type mutualiste, avec des modalités très différentes selon qu'il s'agit de salariés (pour lesquels il existe des sous-groupes spécifiques), de travailleurs indépendants ne relevant pas du régime agricole ou des exploitants agricoles, sans compter les cas particuliers.

La solidarité est prise elle-même en compte par des mécanismes complexes, notamment par des compensations financières interrégimes, fondées sur des bases démographiques et des contributions de nature fiscale ou budgétaire.

Pour les salariés, qui représentent la majorité des personnes protégées, le système est principalement financé par des cotisations prises en charge pour la plus large part par les employeurs et par les salariés eux-mêmes. Ce système ne s'équilibre plus depuis plusieurs années et laisse de côté, malgré des mécanismes divers de prise en charge, ceux qui ne peuvent pas se rattacher à tel ou tel régime.

Pour corriger cette situation, le Gouvernement s'est engagé dans la voie de l'universalisation de l'assurance maladie.

Prenant acte de cette décision, le groupe de travail a jugé utile :

- de s'interroger sur sa portée ;
- d'analyser les conséquences qu'elle pouvait comporter en ce qui concerne l'économie des prélèvements sociaux;
- de préciser les précautions qui devraient être prises en vue d'éviter ou d'atténuer les incidences négatives que ces changements seraient susceptibles d'exercer.

1/ Le concept d'assurance maladie universelle peut exprimer des ambitions d'inégale importance.

En tout état de cause, il conduit :

- d'une part, à instaurer un droit aux prestations de maladie pour tous les résidents en situation régulière, et, par voie de conséquence, à supprimer les conditions actuelles d'ouverture de ce droit ;

- d'autre part, à harmoniser les conditions de remboursement des différents régimes actuels, et notamment celles des non-salariés avec celles des salariés du régime général.

Ce n'est qu'à la condition que cette harmonisation progressive des prestations en nature débouche sur une véritable intégration financière qu'elle entraînera la suppression d'une compensation démographique dont l'opacité est fréquemment critiquée.

Elle conduit, en revanche, à faire disparaître la prise en charge par les départements de certaines cotisations d'assurances personnelles. Cette suppression aggraverait le besoin de financement de la sécurité sociale de 3 Milliards de Francs si ce transfert n'était pas compensé par les collectivités.

Cette réforme n'exige pas la disparition des liens qui existent entre les efforts contributifs et les prestations. Dans une conception restrictive de sa mise en oeuvre, la solidarité nationale se limiterait à la prise en charge par un financement spécifique des cotisations des personnes à qui ces efforts ne peuvent pas être demandés, notamment de celles qui ne bénéficient pas d'une insertion professionnelle, ou dont les revenus sont inférieurs au seuil de pauvreté. L'adoption de ce scénario conduirait, à l'image de ce qui a été fait pour la branche vieillesse, à créer un fonds de solidarité dont le financement serait assuré par un prélèvement de type fiscal assis sur l'ensemble des revenus. Dans cette hypothèse, le basculement du financement de l'assurance-maladie vers une contribution de cette nature pourrait être limité dans son ampleur.

Le groupe de travail a considéré que ce scénario qui peut, au demeurant ne constituer qu'une étape de transition, soulèverait des problèmes difficiles d'identification des charges de solidarité devant être financées par le fonds précité.

Il a constaté que le Gouvernement a retenu une conception plus exigeante et plus ambitieuse d'une assurance maladie rendue universelle pour l'ensemble des prestations en nature. Dès lors que l'horizon qui a été fixé aux travaux du groupe se situe au terme d'un délai de cinq ans, il ne lui semble pas possible de méconnaître ou d'ignorer les espoirs d'égalité devant la maladie qui ont été créés le 15 Novembre dernier par les déclarations du Premier Ministre ni de renoncer aux simplifications dont cette égalité est porteuse à terme.

Ce cheminement rendra nécessaire, en matière de prestations et de gestion, des transitions dont le groupe de travail ne méconnaît pas les difficultés.

2/ Les cotisations personnelles affectées au financement du nouveau système connaîtront par ailleurs des modifications substantielles. En effet, dès lors que le principe de solidarité devra se substituer au mécanisme de l'assurance, le même effort relatif devra être demandé à tous les résidents, quelle que soit la nature ou l'importance de leurs revenus.

Le taux du prélèvement institué à cette fin, néanmoins, pourrait être limité à 4,5 % si son assiette était très large. Or un souci de simplification, dans un domaine où les innovations se sont accompagnées trop souvent de confusions, conduit à souhaiter que cette assiette soit identique à celle de la CRDS dont la configuration actuelle gagnerait toutefois à être aménagée sur quelques points.

Par souci de cohérence avec les recommandations qu'il a faites en ce qui concerne l'imposition des revenus, le groupe juge par ailleurs souhaitable que la CRDS et le nouveau prélèvement maladie s'appliquent aux intérêts de l'épargne liquide, dans les mêmes conditions que pour cette imposition. Compte tenu de l'intérêt qui s'attacherait à la réduction des différences de traitement créées aux dépens des fonds propres et au profit des revenus des créances, il estime aussi que ces prélèvements pourraient être opérés sur tous les intérêts revenant aux détenteurs de l'épargne contractuelle.

La simplification de notre législation et des tâches de ceux qui participent à sa mise en oeuvre, notamment au niveau des petites entreprises, conduit par ailleurs à souhaiter que l'assiette proposée soit étendue à la CSG lorsque cette opération paraîtra possible.

Ainsi pourrait être progressivement institué un prélèvement proportionnel unifié sur tous les revenus à l'exception des minima sociaux, à assiette large et taux modéré. Cette contribution serait appelée, à terme, à faire participer tous les résidents qui le peuvent à la couverture des charges de solidarité et à se substituer à des cotisations aujourd'hui assises sur les salaires, revenus d'activité et, dans une moindre mesure, revenus de remplacement.

L'attention doit être appelée, enfin, sur le fait que la cotisation de 6,8 %, qui est actuellement à la charge des salariés finance des prestations en espèces aussi bien que des prestations en nature. Il semble donc possible de soutenir qu'une fraction de cette cotisation trouve sa contrepartie dans les revenus de remplacement servis en cas de maladie et relève d'une logique d'assurance. Il ne saurait donc être question de l'incorporer dans un prélèvement établi en vue d'exprimer la solidarité nationale, d'autant que les prestations correspondantes ne bénéficient qu'aux salariés.

3/ Des précautions semblent indispensables à la compréhension du dispositif et au succès de la réforme entreprise par le Gouvernement.

La plus évidente concerne l'affectation de l'ensemble des prélèvements proportionnels établis sur les revenus, qu'il s'agisse de la CSG, de la CRDS, ou du futur prélèvement maladie. Leur légitimité procède de leur finalité sociale. Toute dérivation au profit du budget général serait de nature à remettre en cause un consentement qui est encore fragile.

En deuxième lieu, l'addition des prélèvements en cause sera très lourde. Lorsqu'ils auront tous atteint leur régime de croisière, leur taux total atteindra 7,4 points et leur produit devrait dépasser de plus de 20 % le rendement actuel de l'impôt sur le revenu. La limite de l'acceptable aura été atteinte, sinon dépassée. Il ne serait donc pas raisonnable de penser qu'une aggravation de ces prélèvements pourrait permettre le financement de dépenses supplémentaires.

Cette observation donne à penser qu'il convient de différer l'engagement de toute mesure nouvelle aussi longtemps que sa couverture ne pourra être assurée sans augmentation des prélèvements. Elle conduit par ailleurs le groupe à exprimer deux convictions :

- d'une part, si un nouveau besoin de financement apparaissait, ce besoin devrait être couvert par une réduction des dépenses, et non plus par une aggravation des prélèvements obligatoires ;

- d'autre part, l'association de tous les revenus et de la grande majorité des résidents à l'effort exigé en matière d'assurance maladie pourrait être, en revanche, le moyen de les faire participer au succès de la politique de modération qui vient d'être mise en oeuvre ; cette orientation exigerait un engagement tendant à garantir la réduction du taux du nouveau prélèvement maladie dès que cet allègement deviendrait compatible avec l'équilibre de la branche.

Le montant de l'effort envisagé, pour l'instant, suppose que la mise en place du nouveau prélèvement ne soit pas interprétée comme une aggravation de nos prélèvements obligatoires. Cette préoccupation conduit elle-même à formuler deux séries d'observations.

Au plan global, toutes les modifications qui tendraient à élargir l'assiette des prélèvements sociaux devraient être compensées par une réduction à due concurrence des taux applicables. Tel serait notamment le cas s'il était envisagé d'étendre les cotisations actuelles aux rémunérations qui leur échappent tels que les produits de l'intéressement et de la participation, les contributions patronales aux régimes de retraite supplémentaire et de prévoyance ou aux plus values de cessions qui trouvent leur origine dans les options consenties aux dirigeants et aux cadres.

Au plan des diverses catégories de cotisants, il convient de limiter et d'atténuer autant que possible les augmentations catégorielles.

De ce point de vue, aucun problème ne devrait se poser en ce qui concerne l'immense majorité des salariés, le taux de leurs cotisations actuelles excédant sensiblement celui du futur prélèvement. Les modalités d'un tel transfert devraient sans doute être négociées avec les représentants des intéressés. Les perspectives immédiates de la branche pourraient conduire à reporter provisoirement cet allègement, ce qui aurait l'avantage, le moment venu, de le rendre plus perceptible.

La situation sera plus délicate en ce qui concerne les retraités. Le taux de leurs cotisations maladie, en effet, ne sera porté qu'à 3,8 % le 1er Janvier 1997 et ce pourcentage ne sera dépassé, à hauteur d'un point, que pour les retraites complémentaires.

Le transfert envisagé posera des problèmes difficiles à l'égard des fonctionnaires, dont les cotisations ne sont perçues que sur les traitements soumis à retenue pour pension, à l'exclusion de toute prime. Une situation analogue se retrouve pour partie à la RATP et à EDF-GDF.

Il sera particulièrement délicat en ce qui concerne les travailleurs indépendants, et notamment les non salariés non agricoles. Un grand nombre d'entre eux, en effet, règlent une cotisation minimale assise sur 40 % du plafond de la sécurité sociale ; le taux applicable en deçà de ce plafond est de 12,90 % du revenu, il est ramené à 9,80 % au-delà dudit plafond et jusqu'à cinq fois son montant, et aucune contribution n'est due au-delà de ce chiffre. Il semble par ailleurs opportun de souligner que le souci d'égalité qui inspire la réforme devrait conduire à atténuer les incidences des minima exigés, dont le poids peut être lourd pour les petits contribuables.

Ces difficultés, dont le groupe a cru opportun de n'exposer que les éléments les plus marquants, donnent à penser que la mise en place du nouveau prélèvement pour couvrir le risque maladie exigera une harmonisation difficile et négociée, donc du temps. Le groupe de travail estime, en conséquence, que ce prélèvement ne devrait commencer à s'appliquer qu'à compter du 1er Janvier 1997.

Il estime également que sa montée en puissance devrait être largement étalée dans le temps. L'application d'un point par an lui semblerait raisonnable. Cette longue transition, qui devrait aller de pair avec l'unification du régime des prestations en nature, paraît notamment de nature à permettre une évaluation périodique des résultats obtenus.

L'importance des augmentations de charges réalisées aux dépens d'une partie des travailleurs indépendants pourrait également provoquer des réactions imprévisibles si ces aggravations n'étaient pas accompagnées et compensées, en ce qui les concerne, par la détente du barème de l'impôt sur le revenu.

Cette détente paraît également de nature à faciliter, en fin de période, l'augmentation des contributions demandées aux fonctionnaires et aux agents de certaines grandes entreprises du secteur public.

Elle conduit, en tout état de cause à ne pas prévoir la déductibilité de la CSG et de la CRDS avant l'achèvement de la montée en puissance du nouveau prélèvement maladie, la déductibilité de ce dernier s'imposant d'emblée, dès lors qu'il se substituera à des cotisations qui ne sont pas comprises actuellement dans les bases de l'impôt sur le revenu.

LES CHARGES DES ENTREPRISES

Sa lettre de mission a invité le groupe de travail à rechercher des assiettes plus favorables à l'emploi pour la taxe professionnelle et les cotisations patronales établies sur les salaires.

I - **La taxe professionnelle** repose, pour l'essentiel, sur les salaires et les immobilisations. Elle appelle la même critique que tous les prélèvements grevant des éléments du prix de revient : en moyenne, sa perception ajoute deux points à l'imposition des rémunérations et majore plus encore le coût des équipements industriels.

Aussi bien la « Gewerbesteuer » allemande, qui s'apparente à notre taxe professionnelle, est-elle soumise pour des raisons analogues à une contestation très vive qui conduit la République Fédérale à envisager son démantèlement. Si celui-ci était mis en oeuvre, les critiques dont cette partie de notre système fiscal a été si souvent l'objet pourraient reprendre de la vigueur.

Ces critiques pourraient également invoquer un argument budgétaire. En 1995, en effet, l'Etat a pris à sa charge au titre de divers dégrèvements et compensations d'exonération 32 % du montant de la taxe, soit 52,6 milliards de francs. De plus, les cotisations acquittées par les grandes entreprises nationales, au premier rang desquelles figure l'Electricité de France, représentent près de 14 milliards de Francs. Si l'on tient compte du fait que les règlements faits par les autres contribuables viennent en déduction de leurs bénéfices imposables à l'impôt sur les sociétés, il semble bien que le budget général de l'Etat supporte directement ou indirectement plus de la moitié du poids de la taxe professionnelle.

Au regard de ces critiques, sa suppression serait donc souhaitable, à condition que puisse y être substituée une autre imposition d'un rendement équivalent et à l'assiette plus satisfaisante. Du point de vue politique, en revanche, son rôle local ne permet pas d'envisager une telle orientation.

La taxe professionnelle, dont le poids excède désormais celui de l'impôt sur les sociétés, représente en effet plus de la moitié des ressources directes des collectivités territoriales. En outre, celles-ci font largement usage des possibilités qui leur sont données dans le domaine des taux ; les écarts observés, suivant les études soumises au Conseil des Impôts, iraient de 1 à 30 au sein des communes, de 1 à 5 entre les régions et de 1 à plus de 3 entre le département le plus modéré et le plus exigeant. Cette dispersion conduit à n'envisager qu'avec une très grande prudence les transferts de charges susceptibles d'être entraînés par les modifications qui pourraient être apportées à l'assiette comme à la répartition de l'impôt.

1/ Son assiette est constituée, dans le cas le plus général, par la valeur locative des locaux ou 8 % de leur prix de revient, 16 % du coût des équipements et 18 % des salaires bruts. Un abattement uniforme de 16 % est opéré depuis 1987 sur la somme de ces éléments.

Le remplacement de cette base composite par la valeur ajoutée propre à chaque entreprise a été envisagé. Il aurait posé des problèmes techniques dans la mesure où cette valeur, en raison de son caractère synthétique, ne peut pas être facilement calculée par établissement. En cas de pluralité d'établissement, il faudrait définir une clef de répartition pour mesurer les droits de chacune des collectivités intéressées, et notamment des communes. Mais ce sont surtout les transferts de charges entraînés par ce changement qui ne paraissent pas compatibles avec la situation actuelle du pays. En effet :

. les cotisations de 800.000 contribuables, soit de près d'un tiers d'entre eux, seraient au moins doublées ;

. cette aggravation porterait essentiellement sur les petits artisans, les commerçants et les activités de main-d'oeuvre ;

. la part des salaires dans les bases taxables, qui a décru de 51,50 % à 35,40 % en 1994⁽⁸⁾, remonterait à 70 % ; cette majoration considérable, qui serait défavorable à l'emploi, est bien évidemment incompatible avec le niveau actuel du chômage.

Les adaptations moins ambitieuses dont l'assiette de la taxe professionnelle paraît susceptible appellent également des observations critiques.

En partie du fait de l'abaissement de 20 à 18 %, à compter de 1983, du pourcentage des salaires pris en compte dans les bases d'imposition.

. La substitution des valeurs nettes comptables, après amortissement, au prix de revient historique des immobilisations pourrait se traduire par un bouleversement de la répartition de l'impôt au profit des industries en déclin ou parvenues à maturité. Elle affecterait très inégalement les diverses parties du territoire, compte tenu de la répartition également peu homogène des investissements.

. L'augmentation de la part des valeurs locatives foncières frapperait principalement les petits redevables et aggraverait les transferts qui résulteront prochainement de l'incorporation dans les rôles des résultats de la révision cadastrale.

. Une nouvelle réduction générale de la part des salaires dans les bases imposables majorerait uniformément l'imposition des immobilisations et accentuerait donc la pénalisation des industries et des investissements. Elle ne serait pas cohérente avec les incitations qui ont été instituées en vue d'assurer la reprise de ces derniers.

Le véritable problème tient à la dérive du produit de la taxe professionnelle enregistrée au cours des dernières années.

Suivant les premiers éléments des travaux actuellement menés dans le cadre du Conseil des Impôts, la hausse de la pression fiscale imputable aux collectivités locales serait due pour l'essentiel à l'élasticité de la ressource que cette taxe leur procure, en raison de l'élargissement incessant de la base constituée par le coût historique des équipements des entreprises. Les sommes prises en charge par l'Etat auraient augmenté de 109 % entre 1988 et 1995, alors que les sommes effectivement perçues par les collectivités progressaient de 72%. Pour sa part, le coût du plafonnement des cotisations des entreprises à hauteur d'un certain pourcentage de la valeur ajoutée aurait été multiplié par dix, ce qui conduirait l'Etat à prendre en charge plus de la moitié du produit des augmentations de taux votées par les assemblées territoriales.

Il est, de toute évidence, malsain que celles-ci puissent développer leurs dépenses sans devoir majorer dans les mêmes proportions la quotité des contributions qu'elles demandent à leurs ressortissants. De ce point de vue, il serait sans doute opportun d'atténuer l'élasticité des bases taxables, par exemple en autorisant un amortissement partiel des nouveaux équipements.

Il semble surtout indispensable de poursuivre les actions qui ont été engagées par la dernière loi de finances, lesquelles ont consisté :

- d'un part, à prélever une cotisation minimale fondée sur la valeur ajoutée de certaines entreprises ;

- d'autre part, à figer au niveau atteint en 1995 les taux pris en compte pour la détermination du plafonnement pris en charge par l'Etat.

En effet, une nouvelle progression des droits de tirage exercés sur celui-ci par les collectivités territoriales n'est évidemment pas compatible avec la maîtrise des dépenses publiques. A la vérité, le précédent de la sécurité sociale pourrait même donner à penser qu'il serait souhaitable de pénaliser les gestions les plus dispendieuses.

L'institution d'une part nationale de la taxe professionnelle, dont la base et le taux resteraient à déterminer, pourrait également sembler de nature à réduire les charges que sa progression impose à l'Etat et à améliorer la répartition de la ressource.

2/ La répartition du produit de la taxe professionnelle est caractérisée par une forte inégalité géographique. Les différences observées ne doivent pas être attribuées exclusivement, ni même sans doute principalement, à l'inégalité des ambitions exprimées par les budgets locaux. Elles tiennent aussi à la très grande variété des situations communales : la taxe professionnelle est une rareté dans la plupart des zones rurales ; elle peut apporter des ressources plus importantes à des communes suburbaines où l'implantation d'activités industrielles et de grandes surfaces permet de concilier le maintien de taux modérés et de dépenses importantes ; en revanche des villes auxquelles leurs fonctions culturelles et universitaires imposent de lourdes charges peuvent être mal pourvues. Il n'est donc pas rare d'enregistrer des inégalités très fortes au sein d'une même agglomération. La taxe professionnelle est à l'origine de 80 % des inégalités de potentiel fiscal observées entre nos collectivités et les critiques les plus vives dont elle est l'objet portent sur les écarts constatés entre les niveaux très différents des taux locaux.

Il est vrai que des mécanismes de péréquation ont été institués tant au plan national qu'au sein de chaque département. Mais les ressources du fonds national représentent moins de 10 % du produit de la taxe professionnelle et la disposition mise en oeuvre au plan local n'a pour objet que le traitement du problème posé par la présence dans une commune de ce qu'il est convenu d'appeler un « établissement exceptionnel » et non pas l'inégalité du montant des bases taxables par habitant. La modicité de ces atténuations montre bien que ni le législateur ni les communes n'entendent partager une partie substantielle des ressources que la répartition géographique très contrastée des activités procure à certaines d'entre elles.

Dans ces conditions, l'institution d'un taux national, que certains auraient souhaitée en vue de garantir une égalité des conditions de concurrence, paraît irréaliste. Elle se heurterait de toute évidence à une opposition résolue de la grande majorité des élus locaux. Sa mise en oeuvre comporterait au demeurant des conséquences paradoxales puisqu'elle priverait des ressources dont elles ont besoin les communes qui ont dû compenser la pauvreté de leurs bases taxables par le vote de taux élevés, cependant que de plus riches verraient leurs recettes accrues. La nationalisation du taux de la taxe professionnelle exigerait donc la mise en place d'une vaste péréquation. Or, l'expérience donne à penser que les besoins financiers créés par cette innovation s'ajouteraient aux transferts de charges dont se plaindraient inévitablement les redevables dont les cotisations sont actuellement inférieures à la moyenne, ce qui obligerait l'Etat à consentir de nouveaux concours pour apaiser les protestations les plus justifiées ou les plus bruyantes. La situation du budget n'est pas compatible avec de telles perspectives.

Il ne paraît guère plus réaliste de revenir aujourd'hui à la solution qui avait été envisagée en 1973 et qui aurait consisté à réserver le produit de la taxe professionnelle aux départements et à affecter en revanche la totalité des taxes foncières et de la taxe d'habitation aux communes. Certes, du point de vue technique, les arguments qui sont encore invoqués à l'encontre de ce changement ne paraissent pas déterminants. Mais la mise en oeuvre de cette réforme comporterait de graves inconvénients. Les transferts qu'elle impliquerait pourraient en effet créer des conflits d'intérêts lourds de conséquences entre les maires des zones urbaines et les conseillers généraux, plus représentatifs des milieux ruraux. La majorité des Français, plus attachés aux intérêts de leurs communes que proches des structures départementales, y verrait sans doute la marque d'une conception technocratique des réalités locales.

La réduction des inégalités de taux ne peut donc être attendue, dans l'immédiat, que d'une extension et d'un approfondissement de l'intercommunalité permettant l'attribution de la taxe professionnelle à des groupements de communes. Tout doit donc être mis en oeuvre pour que celle-ci permette de réaliser des progrès importants là où les inégalités sont les plus dommageables, c'est-à-dire dans les agglomérations urbaines. A ce niveau, les limites communales sont de plus en plus artificielles et les collectivités concernées ressentent également de plus en plus la nécessité d'actions concertées. Il serait également souhaitable que la localisation des activités n'y soit pas perturbée par l'inégalité des prélèvements locaux. Des incitations ont été créées en vue d'encourager la réalisation de ces objectifs. Il serait souhaitable qu'elles soient complétées par des obligations. Par exemple, lorsqu'une majorité qualifiée des communes, représentant une majorité également qualifiée des populations en déciderait ainsi, la taxe professionnelle devrait devenir une ressource de la communauté concernée. Il serait en tout cas souhaitable de réserver à cette communauté le produit attaché aux nouveaux établissements et aux créations d'emplois.

Le groupe de travail ne croit pas devoir formuler d'autres recommandations en attendant que le Conseil des Impôts puisse approfondir la connaissance critique de cette partie de notre système fiscal et exposer de façon plus précise les améliorations dont il paraît susceptible. Il croit néanmoins de son devoir de souligner que l'économie des ressources de nos collectivités territoriales ne peut pas être considérée comme satisfaisante.

Ces ressources proviennent à hauteur d'environ 283 Milliards de francs en 1996 de concours de l'Etat, en additionnant les dotations sous enveloppe, les dotations hors enveloppe, notamment le fonds de compensation pour la TVA et les compensations d'exonération et de dégrèvements législatifs, ainsi que divers transferts fiscaux. Les débats entre ceux qui ont en charge les intérêts de l'Etat et les parlementaires qui défendent ceux des départements et des communes donnent lieu chaque année à des invocations rituelles qui auraient ravi le Montesquieu des Lettres Persanes. Le citoyen d'aujourd'hui en retire le sentiment soit qu'un Trésor impécunieux s'efforce de rogner les ressources des collectivités locales soit que le cumul de mandats se traduit par un pillage des deniers nationaux. La République a mieux à faire. Dans l'état où sont ses finances, elle doit se préoccuper par priorité d'assurer la maîtrise de toutes les dépenses. La création d'une cloison moins perméable entre les ressources du pouvoir central et celles des collectivités territoriales pourrait y contribuer.

Cette orientation devrait être combinée avec l'instauration au niveau de ces dernières de la responsabilité et des disciplines que la modération de l'ensemble des dépenses publiques imposera désormais et pour de nombreuses années encore.

Ces considérations conduisent à souligner combien une véritable réforme des finances locales est devenue indispensable. C'est dans ce cadre qu'il conviendra de reconsidérer le rôle de la taxe professionnelle, les niveaux dissuasifs des droits de mutation et l'économie de l'imposition du foncier non bâti, peu cohérente avec les orientations de la politique agricole et la protection de l'environnement.

II - Les cotisations sociales. posent deux questions essentielles :

- . l'assiette des charges patronales doit-elle être diversifiée ?
- . les cotisations établies sur les salaires doivent-elles demeurer proportionnelles ?

1/ L'élargissement de l'assiette des cotisations patronales ne peut guère porter que sur la valeur ajoutée par les entreprises. Tous les autres soldes intermédiaires de gestion, en effet, paraissent affectés par une double volatilité tenant à leur sensibilité conjoncturelle et à l'importance des déformations qui peuvent leur être apportées dans le dessein de réduire le montant des prélèvements. De ce point de vue, le cas de l'impôt sur les sociétés constitue sans doute une hypothèse extrême. Pour réduire le montant de leur valeur ajoutée, en revanche, les entreprises ne pourraient guère que privilégier les locations de matériel et l'emploi d'intérimaires, ce qui reviendrait seulement à déplacer la charge juridique de l'impôt sans la réduire, ou allonger la durée des amortissements, au risque de majorer les bénéfices taxables.

Certes, la valeur ajoutée d'une entreprise n'est connue qu'à la clôture de son exercice comptable. Même si un régime d'acomptes était institué, l'ajustement des sommes dues n'interviendrait qu'au terme d'un retard certain par rapport aux bases fournies par les salaires.

De même, l'application du concept aux très petites entreprises, placées sous le régime du forfait ou relevant de la catégorie des bénéficiaires non commerciaux poserait un problème, mais les intérêts en cause paraissent marginaux et peuvent donc être traités d'une manière simplifiée sans causer de pertes réelles importantes ou d'injustices notables.

Pour les entreprises imposées suivant un régime réel, les résultats sont communiqués chaque année à l'administration fiscale selon un modèle normalisé inspiré par le plan comptable général. Le calcul de leurs valeurs ajoutées n'exigerait donc que des opérations arithmétiques simples, même si les particularités des normes propres aux banques et aux compagnies d'assurance justifiaient des adaptations particulières.

Si les difficultés techniques susceptibles de s'opposer à une taxation des valeurs ajoutées ne doivent pas être surestimées, l'incidence d'un prélèvement sur cette assiette, en revanche, pourrait poser de réels problèmes.

Certes, une réforme tendant à réduire le coût du travail peut sembler de nature à rendre l'emploi du capital plus onéreux et donc à susciter une croissance plus riche en emplois et plus économe en investissements. L'analyse des transferts de charges auxquelles donnerait lieu ce transfert confirme apparemment cette conclusion en montrant qu'il s'accompagnerait d'une redistribution très marquée, aux dépens des grandes sociétés et des secteurs les plus capitalistiques, comme l'énergie, et au profit des petites entreprises et des services. Mais ce transfert comporterait des conséquences négatives, notamment pour les travailleurs indépendants, qui subiraient une charge nouvelle sans contrepartie, et pour les activités dont les rémunérations viennent d'être exonérées en raison de leur faible montant.

Du point de vue économique, le résultat susceptible d'être obtenu paraît au demeurant aléatoire. Plus que par un niveau très élevé du coût du travail, en effet, notre pays semble caractérisé par la faiblesse de l'accumulation de capital et un fléchissement inquiétant de la puissance relative de son industrie. C'est notre potentiel de croissance, fortement altéré au cours des années récentes par des taux d'intérêt historiquement élevés, qui a été ainsi atteint. Il faut noter que le système fiscal ne paraît pas être responsable de cette évolution, le poids du prélèvement sur le capital productif ayant plutôt diminué de 1984 à 1993, du fait notamment de la réduction du poids de l'impôt sur les sociétés.

Il n'en demeure pas moins que l'évolution divergente du coût du travail et de celui du capital n'a pas exercé sur l'emploi les effets positifs qu'une lecture au premier degré des théories économiques permettait d'espérer. En revanche, la corrélation constatée entre la médiocrité des investissements et la progression du chômage semble bien confirmer, a posteriori, qu'il existe des relations positives entre le développement des équipements et celui de l'emploi.

Dans ces conditions, l'institution d'un prélèvement sur la valeur ajoutée par les entreprises serait moins de nature à freiner la substitution capital-travail qu'à affecter négativement l'accumulation du capital et la croissance. Celle-ci serait plus riche en emplois, mais aussi plus faible, et il n'est pas sûr que le gain net soit positif. Cette conclusion doit être méditée avec d'autant plus de soin qu'une reprise des investissements paraît relativement proche, compte tenu des incidences que la baisse des taux d'intérêt est susceptible de comporter et de l'âge moyen des outillages existants. Il faut donc faire preuve de prudence dans la mesure où la reprise attendue pourrait s'accompagner d'une délocalisation des investissements et des emplois si les entreprises étaient portées à anticiper une aggravation des coûts qui les grèvent en France.

Ces analyses ne doivent pas conduire à penser que toute prise en compte dans le calcul des cotisations patronales de la valeur ajoutée doit être exclue mais à souligner que, dans les circonstances actuelles, la création d'un prélèvement nouveau, source de complications, ne paraît pas prioritaire en raison des incidences que comporterait son application.

L'emploi de cette assiette ne semble pouvoir être envisagé que s'il répond à d'autres préoccupations, ce qui serait le cas, par exemple, si le Gouvernement jugeait indispensable d'affecter une ressource propre en remplacement des cotisations patronales actuelles au financement des allocations familiales.

En outre, il ne serait toléré qu'à la condition de n'être assorti que d'un taux très modéré. Celui de 3 % serait sans doute un maximum compte tenu des préoccupations qui viennent d'être exposées.

2/ L'économie des cotisations a été l'objet d'aménagements successifs tendant :

- d'une part, à réduire le coût du travail peu qualifié,
- d'autre part, à assurer un traitement économique ou social du chômage par la mise en oeuvre d'opérations très ciblées.

Il n'entre pas dans le mandat explicite du groupe de travail de porter un jugement sur ces interventions. L'importance qu'il attache à une réduction des dépenses publiques, néanmoins, l'oblige à appeler l'attention sur le fait que l'ensemble de ce dispositif grève le budget général d'une charge dont la croissance devient inquiétante. Or ce dispositif se caractérise par le nombre élevé des mesures qui ont été prises et par leur complexité, qui donnent à penser qu'il n'est pas lisible par la plupart des petites et moyennes entreprises. Ce sont pourtant celles-ci qui semblent susceptibles de créer de nouveaux emplois, plus que les grands groupes, engagés directement dans la compétition internationale et dont les besoins, en termes de qualification, semblent très fins.

Les aides apportées au niveau de l'embauche, au surplus, semblent inégalement efficaces. Beaucoup d'entre elles constituent de simples aubaines pour ceux qui les perçoivent, alors qu'ils auraient en tout état de cause procédé à un recrutement. Leur incidence peut être moins favorable encore, lorsque les embauches sont compensées par des licenciements ou des retraites anticipées.

De ce point de vue, les dispositions prises en vue de réduire le coût des bas salaires semblent comporter des effets positifs qui méritent d'être soulignés. A ce niveau, en effet, la réduction des charges compense dans une certaine mesure le caractère ambitieux du SMIC, plus élevé, sans doute, que ne le justifierait une logique purement économique qui ne serait pas corrigée par une volonté sociale. Cette mesure a donc plus de chance de donner naissance à des créations d'emplois que d'être répercutée dans les salaires. Au demeurant, des incidences positives ont déjà pu être observées à cet égard, alors que le dispositif adopté n'exercera sans doute tous ses effets que dans un ou deux ans, compte tenu du caractère discontinu des événements qui motivent les embauches et des phénomènes d'inertie qui font obstacle à la perception des opportunités par les opérateurs économiques. La baisse de la productivité observée dans la plupart des services, en France, depuis 1993, donne bien à penser que ce mouvement est engagé. La ristourne fusionnée de 1137 francs, linéairement dégressive entre le SMIC jusqu'à 1,33 SMIC, appelle donc un jugement favorable, puisqu'elle réduit de 18,2 % le taux des cotisations patronales au niveau des salaires minima et que son coût prévisible ne devrait pas excéder 40 milliards en 1996.

Cette disposition mérite-t-elle d'être améliorée ?

Elle paraît certes imparfaite, dans la mesure où elle aggrave le coût marginal des améliorations apportées aux rémunérations individuelles. Elle est donc de nature à contrarier la promotion des travailleurs embauchés au niveau du SMIC et à aggraver la trappe à pauvreté condamnée plus haut. Mais cette incidence ne peut être supprimée qu'en remplaçant le mécanisme dégressif actuel par l'institution d'un abattement à la base dont bénéficieraient tous les salaires, y compris les plus élevés.

Or, aux niveaux supérieurs de l'éventail des rémunérations, la mobilité des cadres et la rareté relative de certaines qualifications donnent à penser que le marché du travail est très concurrentiel. Une réduction des charges se traduirait donc le plus souvent, en ce qui les concerne, soit par un effet d'aubaine au profit de l'employeur, soit par une hausse des traitements. L'incidence sur l'emploi, en revanche, serait sans doute négligeable, alors que le coût d'une telle réforme serait très élevé : il serait de l'ordre de 200 milliards si l'abattement à la base était égal au SMIC et concernait l'assurance maladie et les allocations familiales.

Une solution moins ambitieuse consisterait à généraliser la disposition qui a été prise en faveur des secteurs du textile et de l'habillement. Cette mesure a porté la ristourne accordée au niveau du SMIC à 1 890 francs et le plafond de la décote à 1,5 SMIC. Elle a coûté deux milliards. Cette dépense s'élèverait à près de 42 milliards si son bénéfice était étendu à l'ensemble du secteur marchand.

Ce chiffre donne à penser qu'il serait sans doute préférable de différer cette extension aussi longtemps que la disposition de caractère général actuellement en vigueur n'aura pas exercé tous les effets qui sont attendus de son application. Cette extension ne pourrait en tout cas être envisagée que si son coût était compensé par la remise en cause à due concurrence des régimes jugés moins performants.

Enfin, l'idée suivant laquelle un régime spécial pourrait être institué au profit des travailleurs de moins de 25 ans qui bénéficieraient d'une réduction spécifique des cotisations établies sur leurs rémunérations et qui, en contrepartie, seraient placés en dehors du champ d'application des régimes de prévoyance vieillesse semble appeler quelques réserves.

Certes, les budgets publics ont tout à gagner à voir le plus grand nombre possible de jeunes gens s'intégrer dans la vie active et se former à ses exigences au lieu de perdre leur temps, leurs illusions et leurs chances dans le désœuvrement, des formations sans avenir ou des études privées de débouchés. Tout ce qui peut sembler de nature à faciliter la réalisation de ce dessein mérite donc d'être étudié. Il est possible d'admettre, au demeurant, que la valeur actualisée des droits constitués en matière de retraite est objectivement faible quand on a moins de vingt cinq ans. En outre, une atténuation spécifique du coût du travail des jeunes salariés peut sembler justifiée par les dépenses qui entourent leur formation.

Une telle mesure appelle néanmoins quelques objections.

Du point de vue psychologique, elle pourrait rappeler un « SMIC-jeunes » de fâcheuse mémoire .

Combinée avec la réforme des pensions qui est intervenue en 1993, elle pourrait également apparaître comme une remise en cause à peine dissimulée du droit à la retraite à 60 ans.

Le rattrapage effectué après l'âge limite, enfin, pourrait donner naissance à des perturbations qui pénaliseraient les plus de 25 ans, à une époque de leur vie où ils ont besoin de se stabiliser et où ils n'ont pas encore pu confirmer une qualification qui leur aurait permis d'échapper aux incidences perverses de cette correction.

ECHEANCIER

La modernisation de nos prélèvements obligatoires doit être considérée comme un des éléments d'une politique d'ensemble tendant à assainir durablement la situation de nos finances publiques et à ramener notre économie sur le chemin de la croissance. Dans cette perspective, la sagesse commande d'en étaler la mise en oeuvre : la maîtrise des dépenses publiques, en effet, ne peut pas se traduire par des économies massives dans le court terme, cependant que le coût de la dette continuera de s'aggraver aussi longtemps que son volume augmentera et que le taux de sa rémunération sera supérieur à celui de notre croissance. Toutes choses égales d'ailleurs, il paraît donc opportun de répartir le coût des allègements envisagés sur cinq ans, en supposant que la dépense publique régressera chaque année d'un point au sein du PIB et en admettant qu'une fraction croissante de ce reflux pourra être affectée à la réduction de la pression fiscale.

Cette hypothèse peut sembler optimiste, dans la mesure où sa réalisation supposerait le rétablissement d'une certaine élasticité de nos principales ressources budgétaires. Elle peut également s'avérer trop pessimiste. Les expériences observées au cours des dernières années dans des pays aussi différents que la Suède, le Danemark, la Belgique et le Canada ont montré, en effet, qu'une réduction des interventions publiques pouvait donner naissance à une hausse sensible du taux de croissance. Au Canada, la baisse des effectifs de la fonction publique entraînée par la mise en oeuvre de cette politique a même amélioré très sensiblement la situation globale de l'emploi, les postes de travail supprimés dans les services publics ayant été plus que compensés par les embauches du secteur privé.

Une analyse plus fine des enseignements étrangers montre que ces transferts favorables ne s'observent que si les consommateurs sont persuadés que la réduction des dépenses publiques permettra une diminution durable de leurs impôts. La crédibilité des politiques mises en oeuvre est donc une des conditions du succès. L'observation de ce phénomène pourrait suggérer des pratiques de rupture. Lorsque l'opinion n'adhère pas à une conception aussi radicale, et il semble bien que ce soit le cas en France, deux éléments peuvent contribuer à emporter sa conviction.

Tout d'abord, les économies sont crédibles lorsqu'elles portent sur les parties les plus sensibles et les plus rigides du budget général, à savoir la fonction publique et les transferts. Elles cessent de l'être lorsque les interventions de l'Etat sont constamment enrichies au gré des impulsions provoquées par les événements et leur médiatisation.

Dans le domaine fiscal, on n'est jamais certain de voir les hypothèses les plus favorables se vérifier. Une amélioration des composantes de notre croissance est déjà nécessaire pour obtenir que le rendement de notre système fiscal suive la même pente que le produit intérieur brut. Il serait déraisonnable d'envisager des pertes de recettes les yeux fermés, en espérant que l'enthousiasme créé par ces allègements serait de nature à générer des plus values qui en effaceraient l'incidence. Du point de vue psychologique, il serait désastreux de voir l'Etat obligé de reconsidérer à la hausse le taux de ses prélèvements. Même modique, un mouvement de cette nature serait de nature à altérer la crédibilité et l'image des politiques mises en oeuvre pour redresser nos finances publiques. C'est alors que l'on pourrait prétendre à bon droit que l'impôt tue l'impôt.

La rupture souhaitée sur le plan psychologique suppose néanmoins que les objectifs à moyen terme soient clairement affichés dès le départ, notamment dans le domaine de l'imposition des revenus, qui constitue le coeur des changements suggérés en réponse aux questions posées par le Premier Ministre.

Le groupe de travail n'a donc pas jugé opportun de fixer les dates auxquelles devraient être supprimées les majorations instituées par le collectif de 1995 sur l'impôt sur les sociétés, l'impôt sur la fortune et le taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée. Le Gouvernement a souligné à plusieurs reprises que ces majorations devraient être considérées comme temporaires. Le groupe de travail a considéré que leur suppression devrait donc entrer dans le programme quinquennal pour lequel il lui a été demandé d'élaborer des propositions. Il estime néanmoins qu'aucune prévision ne peut être faite avec une précision suffisante quant à l'évolution de la croissance, de sa composition et de l'élasticité des prélèvements publics. Il se borne donc à suggérer que le caractère provisoire des majorations en cause soit rappelé et à noter :

- que celle dont l'impôt sur les sociétés a été l'objet pourrait être remise en cause si une reprise vigoureuse des investissements risquait d'être affectée par des tensions financières ou donnait lieu à des délocalisations préoccupantes ;

- que les allègements prévus en matière d'impôt sur le revenu ne conduisaient pas à attribuer un degré élevé de priorité à la suppression du décime appliqué à l'impôt sur la fortune ;

- qu'une réduction du taux normal de la TVA, si la situation budgétaire la rendait compatible avec les objectifs définis dans les domaines du déficit budgétaire et de l'endettement, serait de nature à soutenir une relance de la consommation et bénéficierait pour une part notable aux titulaires de faibles revenus.

Pour les raisons qui ont été explicitées précédemment, une amélioration éventuelle du dispositif mis en place cette année en vue de faciliter l'embauche des travailleurs peu qualifiés c'est-à-dire la ristourne fusionnée dégressive jusqu'à 1,33 SMIC, ne paraît pas possible dans l'immédiat. S'il s'avérait, avec le temps, que ce dispositif était très favorable à l'emploi et que son efficacité pouvait être accrue, le changement le plus souhaitable consisterait à relever la limite supérieure de la ristourne, dans le double dessein de réserver l'essentiel des allègements aux bas salaires et d'atténuer ses effets négatifs.

Les modalités de l'étalement dans le temps qui paraît souhaitable pour la mise en place du nouveau prélèvement maladie ont déjà été précisées ci-dessus.

En ce qui concerne l'impôt sur le revenu, l'échéancier retenu doit concilier des préoccupations apparemment contradictoires, à savoir contribuer à une amélioration des anticipations mais aussi maîtriser l'incidence budgétaire des moins values procédant des allègements envisagés.

La première de ces préoccupations ne peut être satisfaite que si le dispositif final est arrêté l'année précédant le début de la période quinquennale prévue par le Gouvernement pour sa mise en oeuvre. A cet égard, son adoption par le Parlement paraît essentielle. Si elle n'intervenait pas, le programme envisagé n'apparaîtrait que comme un projet, susceptible d'être remanié plus ou moins profondément, voire renié. En d'autres termes, le Gouvernement doit brûler ses vaisseaux pour rendre son dessein fiscal crédible et attendre de son adoption solennelle des effets positifs. Tous les éléments du nouvel impôt sur le revenu, et notamment son barème, devraient donc revêtir la forme d'une loi dont la révision exigerait un nouveau débat et un nouveau vote.

Ainsi, cette loi pourrait reprendre les principes directeurs de la réforme et fixer le barème définitif, ainsi que le calendrier de financement de l'allègement, par élargissement de l'assiette et par réduction de la dépense publique.

La fixation du barème intermédiaire et des mesures devant permettre de financer les allègements successifs du barème pourrait relever chaque année de dispositions de la loi de finances et, le cas échéant, d'ordonnances prises en application de l'article 38 de la Constitution.

La réforme de l'impôt sur le revenu pourrait donc être mise en oeuvre, soit à compter de 1997, portant sur les revenus perçus en 1996, soit à compter de 1998, portant alors sur les revenus perçus en 1997. Eu égard à la situation des finances publiques, qui semble interdire un allègement significatif en 1997, il peut sembler plus raisonnable que la réforme intervienne à compter de 1998.

Les propositions qui ont été faites par le groupe de travail ont ménagé des équilibres complexes entre la détente des taux et l'élargissement de l'assiette et comportent déjà un étalement dans le temps des dispositions qui sont les plus susceptibles de susciter des réactions négatives.

Cet étalement devrait sans doute, et pour les mêmes raisons, être étendu à l'imposition des majorations de retraites dont bénéficient les personnes ayant eu un ou deux enfants à charge et à la suppression des « frais professionnels » accordés aux pensions, compensée, le cas échéant, par un aménagement de l'abattement dont bénéficient les personnes de plus de 65 ans dont les revenus n'excèdent pas 96.200 Francs.

De même, il ne serait pas convenable que les changements suggérés en ce qui concerne le décompte des frais professionnels ne soient pas précédés d'un préavis suffisant.

En application du principe de non remise en cause par l'Etat des contrats légalement conclus sous l'empire de la législation en vigueur, les dispositions qui ont été proposées dans le dessein de normaliser l'économie de l'épargne contractuelle et de l'assurance vie devraient n'être appliquées qu'aux nouveaux contrats, sauf, bien entendu, et sous réserve de l'appréciation souveraine du juge de l'impôt, en ce qui concerne les avances, qui génèrent des abus manifestes et dont le sort mérite d'être reconsidéré sans délai.

Du point de vue technique, en revanche, il ne faudrait pas envisager indépendamment l'une de l'autre la prise en compte des allocations familiales ou des indemnités de maternité dans les bases de l'impôt sur le revenu et l'intégration de la décote dans le barème qui bénéficiera principalement aux familles nombreuses ou de condition modeste. Ce point de vue rejoint au demeurant un souci d'ordre social et conduit à souhaiter que l'aménagement de cette partie basse du barème soit considérée comme prioritaire.

Il ne paraît pas souhaitable, pour la majorité du groupe de travail, de différer longtemps l'incorporation dans le barème de l'abattement de 20%, compte tenu des contreparties demandées aux bénéficiaires dans les domaines des cotisations sociales, des réductions et des déductions d'impôts ainsi que des risques de délocalisation.

Enfin, il convient de faciliter dès que possible, éventuellement par des mesures législatives, les échanges d'information entre les administrations fiscales et sociales, pour améliorer tant la qualité du contrôle fiscal que l'équité dans l'octroi des prestations sociales en mettant à profit les possibilités de l'informatique.

Dans ces conditions, les marges de manoeuvre du Gouvernement et du Parlement porteraient essentiellement sur l'élargissement des tranches et l'arrondissement des taux. Ces marges de manoeuvre ne sont pas négligeables, compte tenu des plus values que sont susceptibles d'apporter l'élargissement de l'impôt, la reprise de la croissance et un comportement moins négatif du contribuable.

Les objectifs ainsi définis sont ambitieux. Ils supposent que l'élargissement de l'assiette soit assuré et puisse être complété par l'affectation à l'allègement de l'impôt d'une partie de la réduction des dépenses publiques, de l'ordre de 10 milliards par an, sur la période quinquennale. Si ces deux conditions n'étaient pas réunies, cette réforme ne serait pas possible en raison des résistances auxquelles se heurteraient les transferts de charge. Les refus dont procéderait le maintien des choses en l'état, il est vrai, pourraient conduire à douter des chances de notre pays.