Documents de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE No. 1038

Efficacité et équité du système de prélèvements et de transferts en France

Balázs Égert

https://dx.doi.org/10.1787/5k487n499bq6-fr

OCDE

Non classifié **ECO/WKP(2013)30**

Organisation de Coopération et de Développement Économiques
Organisation for Economic Co-operation and Development **27-Mar-2013**

Français - Or. Anglais

DEPARTEMENT DES AFFAIRES ECONOMIQUES

ECO/WKP(2013)30
Non classifié

EFFICACITÉ ET ÉQUITÉ DU SYSTÈME DE PRÉLÈVEMENTS ET DE TRANSFERTS EN FRANCE

DÉPARTEMENT DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES DOCUMENT DE TRAVAIL No. 1038

Par Balázs Égert

Les Documents de travail du Département des Affaires économiques sont disponibles sur notre site Internet www.oecd.org/eco/documentsdetravail

JT03337135

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

Français - Or. Anglais

RÉSUMÉ/ABSTRACT

Efficacité et équité du système de prélèvements et de transferts en France

Les impôts et les transferts en espèces réduisent en France les inégalités de revenu plus que dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE en raison de la taille importante des flux concernés. Mais le système est complexe dans son ensemble. Son efficacité pourrait être améliorée à bien des égards, par exemple pour atteindre le même degré de redistribution à moindre coût. Le code des impôts devrait être simplifié et moins fréquemment modifié. Les taux statutaires élevés vont de pair avec un large éventail de taux d'imposition effectifs résultant d'une multitude de niches fiscales et sociales. Il est nécessaire d'élargir l'assiette fiscale, y compris pour la TVA, et de baisser les taux dans l'ensemble du système. Le coin fiscal sur les revenus du travail est élevé sauf dans le bas de la distribution des salaires, ce qui peut réduire la participation au marché du travail ainsi que les offres d'emploi. Une plus grande neutralité fiscale à l'intérieur et entre les différentes catégories d'actifs, et le déplacement des prélèvements sur le travail et le capital vers les taxes environnementales et les taxes sur la propriété immobilière permettraient d'améliorer les performances économiques. De la même façon, le système de prestations sociales devrait être simplifié pour gagner en transparence et en cohérence. La suppression des dispositifs permettant les sorties précoces du marché du travail, l'élimination des régimes spéciaux de retraite et l'internalisation du coût des pensions de réversion augmenteraient l'équité tout en générant des économies. Les performances du marché du travail pourraient être améliorées en augmentant les incitations à la recherche d'emploi et en raccourcissant l'allocation de congé parental. Ce Document de travail se rapporte à l'*Étude économique de l'OCDE de la France 2013* (www.oecd.org/eco/etudes/France).

Classification JEL : D30 ; H20 ; H30 ; H50 ; H55 ; H70 ; J20 ; J30
Mots clefs : fiscalité ; transferts en espèce ; inégalité de revenue ; redistribution

*****

The efficiency and equity of the tax and transfer system in France

Taxes and cash transfers reduce income inequality more in France than elsewhere in the OECD, because of the large size of the flows involved. But the system is complex overall. Its effectiveness could be enhanced in many ways, for example so as to achieve the same amount of redistribution at lower cost. The French tax code should be simplified and changed less frequently. High statutory rates are coupled with a wide range of effective tax rates resulting from a multitude of tax expenditures. There is a need for base broadening combined with lower rates throughout the system, including VAT. The tax wedge on labour is high, except at the bottom of the wage distribution, which can reduce worker participation and job offers. Greater neutrality both across different capital asset classes but also within specific taxes, and shifting taxes from labour and capital inputs to environmental and property taxes would improve economic outcomes. Likewise, the system of social and family benefits should be simplified to enhance transparency and consistency. Eliminating schemes that let people leave the labour market early, abolishing the pension privileges of specific occupational groups and internalising the costs of survivors' pension benefits would increase fairness while at the same time generating savings. Better labour-market performance would result from increasing job-search incentives and shortening the parental leave allowance. This Working Paper relates to the 2013 *OECD Economic Survey of France* (www.oecd.org/eco/surveys/France).

JEL classification codes: D30; H20; H30; H50; H55; H70; J20; J30
Keywords: taxation; cash transfers; income inequality; redistribution

© OECD (2013)

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for commercial use and translation rights should be submitted to *rights@oecd.org*.

Table des matières

Efficacité et équité du système de prélèvements et de transferts en France 5

Les inégalités de revenu sont faibles et relativement stables dans la durée grâce à la redistribution..... 5
Le système fiscal est complexe, instable et induit de sérieuses distorsions 9
La fiscalité du travail est lourde malgré d'importantes mesures ciblées 9
L'imposition conjointe des revenus du ménage peut freiner l'activité des femmes..... 13
Les incitations pour les travailleurs seniors à poursuivre l'activité peuvent encore être améliorées 14
La mobilité des personnes à haut revenu limitera les recettes dégagées par la hausse du taux marginal d'imposition 15
La fiscalité du capital 16
Les taux d'imposition marginaux effectifs sur le revenu du capital varient beaucoup..... 16
Imposition du stock de capital net 20
L'immobilier résidentiel jouit d'avantages fiscaux considérables..... 21
L'imposition des transferts de capitaux devrait être améliorée 22
Les taux de TVA réduits sont un moyen inefficace de redistribuer le revenu 23
Une large dispersion des prix implicites du carbone mais des avancées importantes dans l'internalisation de la pollution locale 24
Le système de transferts devrait être simplifié 27
La conditionnalité des prestations de chômage devrait être renforcée 28
Les transferts sociaux devraient favoriser en priorité le retour à l'emploi des bénéficiaires 31
Les prestations d'invalidité constituent un régime de substitution possible 32
Les allocations familiales favorisent les familles de plus de trois enfants 33
L'allocation de congé parental tel qu'il est conçu peut entraîner les mères peu qualifiées dans une trappe à inactivité 34
Les aides au logement devraient être mieux intégrées à l'ensemble du système de transferts 36
Le système des pensions de vieillesse devrait être simplifié afin de faciliter les réformes systémiques nécessaires 37
Le versement de pensions de réversion a pour effet d'abaisser la participation des femmes au marché du travail et désavantage les retraités du secteur privé et les personnes non mariées 40
Prestations en nature : services de soins de santé et d'éducation 41

Bibliographie 43

Encadrés

1. De la dispersion des salaires individuels aux inégalités de revenu au niveau des ménages 6
2. Recommandations pour améliorer l'efficacité et l'équité des politiques de prélèvements et de transferts 42

Tableaux

1. Coin fiscal en pourcentage des coûts de main-d'œuvre pour différents niveaux de rémunération et types de ménages en 2011 11
2. Taux marginaux d'imposition effectifs (%) en 2010 12
3. Taux d'imposition marginaux supérieurs effectifs sur le rendement réel de différentes catégories d'actifs, 2011 18
4. Impôts sur le patrimoine net dans les pays de l'OCDE, 2011 20
5. Valeur réelle du stock de l'épargbe (consommation différée) après 30 ans, 2011 21
6. Taux marginaux supérieurs d'imposition sur les donations et les successions dans les pays de l'OCDE, 2011 23
7. Dégressivité des indemnités de chômage en Europe, 2010 30
8. Principaux régimes spéciaux de retraite en 2009 38

Graphiques

1. Inégalités de revenu à la fin des années 2000 5
2. Niveau et évolution de la part des hauts revenus 7
3. Impact des prestations en nature sur les inégalités de revenu à la fin des années 2000 8
4. Taux d'emploi en 2010 10
5. Schéma simplifié du RSA 13
6. Dispersion des taux marginaux supérieurs d'imposition effectifs entre les différents groupes d'actifs, 2011 17
7. Taux de l'impôt sur le revenu des sociétés et recettes tirées de cet impôt en pourcentage des recettes totales 19
8. Dispersion des prix du carbone dans les différents pays de l'OCDE et en France, 2010-T41 25
9. Dispersion des coûts de réduction des émissions de carbone imputable aux dispositifs de soutien direct (tarifs d'achat, certificats verts) 26
10. Dépenses sociales en France et dans les pays de l'OCDE, 2009 28
11. Politiques actives du marché du travail et prestations de chômage 29
12. Dépenses publiques liées à l'invalidité et taux de perception des prestations d'invalidité dans les pays de l'OCDE 33
13. Taux de fécondité et prestations familiales 34
14. Taux de fréquentation des services institutionnalisés de garde et d'éducation préscolaire et taux d'encadrement dans les services agréés de garde d'enfants 35
15. Dépenses publiques consacrées à l'aide au logement dans les pays de l'OCDE, 2009 36
16. Taux de pauvreté des personnes âgées dans les pays de l'OCDE, milieu des années 2000 40

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Efficacité et équité du système de prélèvements et de transferts en France

Par

Balázs Égert[1]

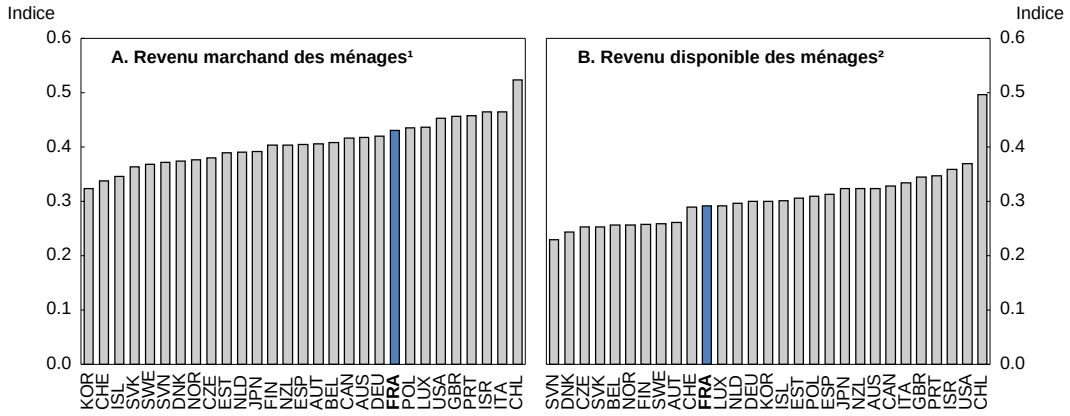
Les inégalités de revenu sont faibles et relativement stables dans la durée grâce à la redistribution

Les inégalités de revenu des ménages avant impôts et transferts, telles que mesurées par le coefficient de Gini, sont en France parmi les plus fortes de la zone OCDE (graphique 1). La faiblesse du taux d'emploi en est la principale explication. La combinaison d'un faible taux d'activité et d'un haut niveau de chômage structurel aboutit à ce qu'une fraction importante de la population d'âge actif ne dispose d'aucun revenu du travail. La dispersion des revenus du capital (hors loyers imputés) joue un rôle mineur dans la dispersion du revenu marchand total des ménages : la contribution des revenus du capital aux inégalités de revenu n'est en France égale qu'à environ un quart de sa valeur moyenne dans les pays de l'OCDE, seuls les pays d'Europe centrale et orientale, le Portugal et la Corée ayant une contribution moindre (Hoeller et al., 2012 ; Koske et al., 2012).

Graphique 1. **Inégalités de revenu à la fin des années 2000**

Coefficients de Gini du revenu marchand et du revenu disponible des ménages pour la population d'âge actif

Par unité de consommation



1. C'est-à-dire avant taxes et transferts.
2. C'est-à-dire après taxes et transferts.

Source : OCDE, base de données de l'OCDE sur la distribution des revenus et la pauvreté.

---

1. OCDE, Département des affaires économiques; courriel: balazs.egert@oecd.org. Ce travail a été initialement réalisé pour l'*Étude économique de l'OCDE sur la France* publiée en mars 2013 sous l'autorité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement de l'OCDE. L'auteur tient à remercier Hervé Boulhol, Stéphane Carcillo, Andrew Dean, Robert Ford, Michael Förster, Peter Jarrett, Isabelle Joumard, Pierre Leblanc, Nobuko Miyachiyo, Valérie Paris, Mauro Pisu, Monika Quiesser, Anne Sonnet, Edward Whitehouse et des experts du gouvernement français pour leurs précieux commentaires et suggestions, ainsi que Patrizio Sicari pour assistance statistique et Mee-Lan Frank et Maartje Michelson pour leur excellente aide technique.

De par son ampleur, le système de prélèvements et de transferts en espèces atténuent les inégalités de revenu plus que dans d'autres pays de l'OCDE (voir encadré 1 pour les différentes mesures d'inégalité de revenus). Le coefficient de Gini recule d'environ 14 points de pourcentage après prise en compte des prélèvements et transferts en espèces, alors que ce recul n'est que de 10 points en moyenne dans les pays de l'OCDE (graphique 13 de la partie *Évaluation et recommandations*). L'ampleur, conséquente, des efforts de redistribution a pour effet de faire passer les inégalités de revenu entre ménages d'un niveau bien supérieur à la moyenne de l'OCDE à un niveau inférieur. L'INSEE, l'office national de la statistique en France, estime que, en partant d'un revenu intégrant déjà les retraites et les allocations chômage qui sont des prestations en grande partie assurantielles, les transferts en espèces représentent deux tiers de la redistribution et que les prélèvements en constituent le tiers restant (Duval et al., 2012). Les prestations familiales, les aides au logement et les prestations de revenu minimum constituent 90 % de la redistribution sous forme de transferts en espèces. Soixante pour cent de la redistribution généré par les prélèvements provient de l'impôt sur le revenu. Les mesures prises récemment par les pouvoirs publics, qui incluent la création d'une nouvelle tranche supérieures d'imposition et l'intégration de certains revenus du capital dans le régime d'imposition sur le revenu, vont accroître la progressivité globale du régime fiscal.

La France est l'un des rares pays de l'OCDE où les inégalités de revenu entre ménages après impôts et transferts sont restées stables entre 1985 et 2008. Mais ce constat masque une évolution en U : après un recul jusqu'au milieu des années 90, les inégalités de revenu ont commencé à se creuser lentement durant la décennie suivante. Selon Cazenave et al. (2011), la diminution de l'impôt sur le revenu et l'indexation des transferts en espèces sur les prix à la consommation (plutôt que sur les salaires par exemple) ont eu pour effet d'atténuer légèrement la progressivité du système, la mise en place de la CSG (contribution sociale généralisée) et la progressivité accrue de la taxe d'habitation n'ayant compensé que partiellement cet effet. Conséquence de la montée en charge de la CSG et de l'envolée des prix des actifs, la part des ménages du décile supérieur dans la distribution des revenus du capital a presque doublé entre 1995 et la fin des années 2000.

Les inégalités de richesse étaient deux fois plus marquées que les inégalités de revenu disponible en 2009 et se sont accentuées entre 2004 et 2010 (Chaput et al., 2011). La plus forte concentration de la richesse va probablement sur le long terme accroître les inégalités de revenu du capital et donc probablement les inégalités de revenu total. Aux États-Unis et dans d'autres pays de l'OCDE, l'émergence d'une part importante et croissante de très hauts revenus, les revenus des entreprises étant de plus en plus imposés comme des revenus personnels pour éviter une double imposition des profits, est la raison principale du creusement des inégalités (graphique 2). En France, cependant, la part de revenu des 1 % et des 0.1 % de ménages les plus riches ne représente par exemple respectivement que la moitié et le tiers de leur équivalent aux États-Unis et ces parts n'ont progressé que modérément depuis le milieu de la décennie 1990.

Encadré 1. **De la dispersion des salaires individuels aux inégalités de revenu au niveau des ménages**

Les *revenus du travail au niveau individuel* sont le point de départ pour déterminer le revenu disponible des ménages ; ces revenus peuvent être inégaux du fait de différences dans les salaires horaires ou la durée du travail, ou encore du fait de l'absence de rémunérations du travail pour cause de chômage ou d'inactivité. Viennent ensuite les *revenus du travail au niveau du ménage,* qui dépendent de la taille et de la composition de la famille. Le revenu des ménages est exprimé en unité de consommation pour rendre compte du niveau de vie par personne, Les ménages perçoivent en outre des revenus du capital qui, combinés aux revenus du travail, donnent ce que l'on appelle le *revenu marchand du ménage.* Le montant des revenus restant à la disposition du ménage (*revenu disponible du ménage)* influe sur les montants perçus de transferts en espèces et les montants acquittés sous forme d'impôts. Enfin, le *revenu disponible ajusté* des ménages correspond au revenu après impôts et transferts, corrigé de la consommation de services publics (OCDE, 2011a ; Hoeller et al., 2012).

Mesurer le degré de redistribution

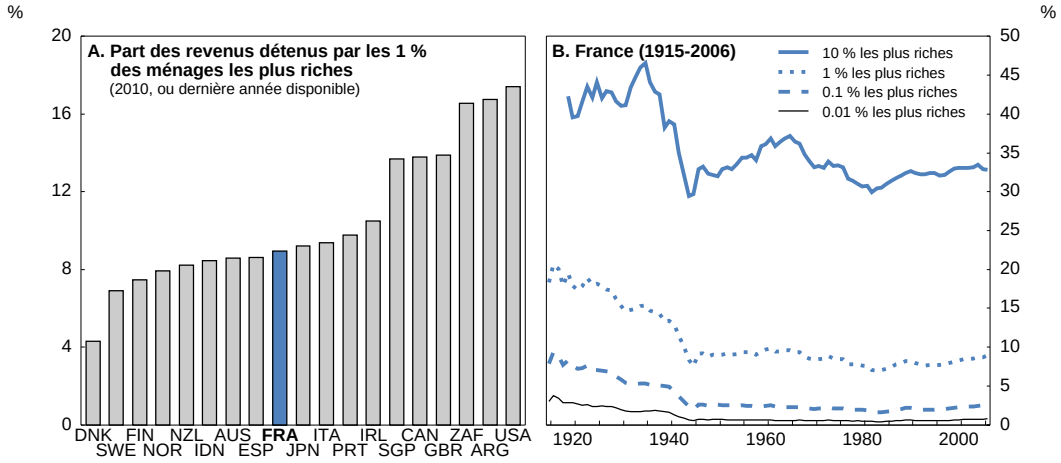
Le degré de redistribution des revenus à un moment donné dans le temps peut être mesuré en comparant le coefficient de Gini, indicateur d'inégalités, pour le revenu marchand des ménages (revenu avant prélèvements et transferts) et pour le revenu disponible des ménages (revenu après prélèvements et transferts). Une méthode classique consiste à calculer les coefficients de Gini en classant respectivement les ménages en fonction de leur revenu marchand (coefficient avant prélèvements et transferts) et de leur revenu disponible (coefficient après prélèvements et transferts). Les coefficients de Gini calculés pour l'ensemble de la population tiennent compte des titulaires d'une pension de retraite. Sur la base de cet indicateur, les prestations du régime public de retraite apparaîtront en tant que redistribution pure des actifs vers les retraités, puisque le revenu marchand des retraités est nul stricto sensu, alors que leur revenu disponible équivaut à leur pension de retraite. Si l'on considère le régime public de retraite, qui englobe les cotisations et les prestations, comme un mécanisme de redistribution tout au long de la vie, inclure les retraités dans les calculs risque d'entraîner une surestimation de la redistribution globale du revenu. Une façon très approximative de corriger ce problème consiste à calculer le coefficient de Gini pour le revenu marchand en reclassant les ménages selon leur revenu disponible. Néanmoins, les régimes publics de retraite peuvent impliquer une forte redistribution instantanée des revenus en présence de pensions minimales, indépendantes du montant des cotisations versées au cours de la vie active, et de régimes spéciaux de retraites , ou si les paramètres du système évoluent dans la durée. Pour supprimer l'effet des prestations de retraite, on peut aussi calculer le coefficient de Gini pour la population d'âge actif (15-64 ans) seulement. Toutefois, de tels coefficients peuvent ne pas être parfaitement comparables d'un pays à l'autre si l'âge moyen de la retraite diffère de sorte que la part des titulaires d'une pension de retraite dans la population âgée de 15 à 64 ans n'est pas la même.

Quelle est l'importance de la redistribution des revenus opérée par le système français de prélèvements et de transferts ?

Selon les données utilisées par Joumard et al. (2012), au milieu des années 2000, la redistribution des revenus générée par le système de prélèvements et de transferts a fait baisser le coefficient de Gini (pour la population d'âge actif) plus faiblement que pour la médiane des pays de l'OCDE. Mais le coefficient de Gini était calculé en classant les ménages selon leur revenu disponible y compris pour le coefficient portant sur le revenu marchand des ménages. Or, le même calcul portant sur une nouvelle série de données concernant la fin des années 2000 indique une redistribution de 9 points pour la France, contre 7 points pour la médiane de l'OCDE. La redistribution des revenus, calculée en utilisant le revenu marchand des ménages classés selon leur revenu marchand, conformément à la méthode employée dans cette étude, était de l'ordre de 14 points (la baisse médiane du coefficient de Gini avoisinait 11 points), à la fois au milieu et à la fin des années 2000. Globalement, la redistribution des revenus est donc plus forte en France que dans de nombreux autres pays de l'OCDE.

Source : Joumard, I., M. Pisu et D. Bloch (2012), « Less Income Inequality and More Growth – Are They Compatible? Part 3. Income Redistribution via Taxes and Transfers Across OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 926, Éditions OCDE.

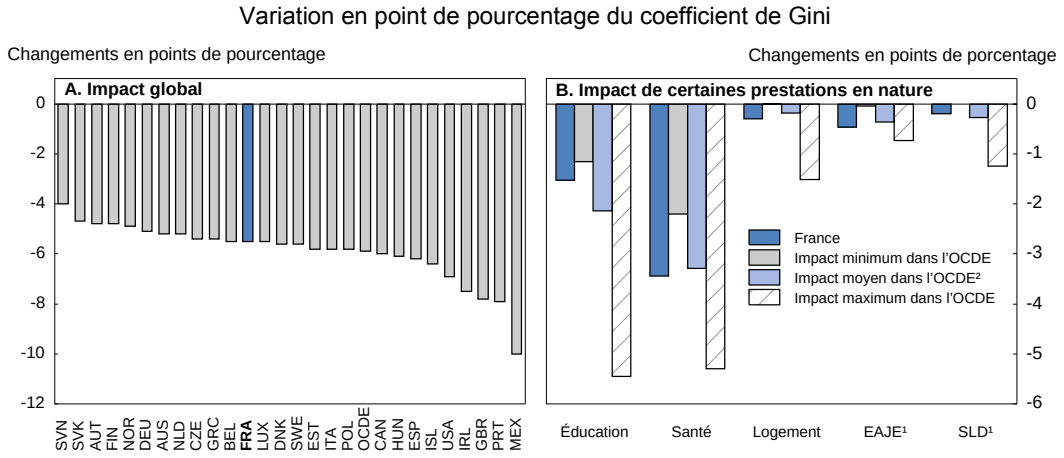
Graphique 2. **Niveau et évolution de la part des hauts revenus**



Source : The World Top Incomes Database, http://g-mond.parisschoolofeconomics.eu/topincomes.

En France, les prestations en nature versées par les services de l'administration réduisent d'environ 6 points l'indice de Gini mesurant les inégalités de revenu, soit un peu moins que la moyenne OCDE (OCDE, 2011a) (graphique 3, partie A). Les services de santé et d'éducation sont les prestations en nature les plus à même de réduire les inégalités de revenu entre ménages français (graphique 3, partie B). En revanche, le logement social, l'accueil et l'éducation des jeunes enfants et les soins de longue durée (dépendance) ont un effet plutôt limité.

Graphique 3. **Impact des prestations en nature sur les inégalités de revenu à la fin des années 2000**



1. EAJE et SLD désignent respectivement l'établissement d'accueil du jeune enfant et la dépendance (soins de longue durée).
2. Les moyennes par catégorie sont calculées sur la base des données disponibles.

Source : OCDE, « Toujours plus d'inégalité : Pourquoi les écarts de revenus se creusent », 2011.

Une grande part de la redistribution passe par un volume important de dépenses publiques, financées par un niveau élevé de prélèvements obligatoires qui peut peser sur les performances économiques. Compte tenu des sources d'inégalités de revenu marchands et leurs causes, les autorités pourraient atteindre plus efficacement le même niveau d'inégalités. Il serait souhaitable à la fois de modifier certains dispositifs de façon à réduire la dispersion du revenu marchand et donc la nécessité d'une redistribution explicite, et d'assurer un meilleur ciblage. Les dépenses publiques et les impôts pourraient alors être diminués.

Une récente étude de l'OCDE identifie un certain nombre de politiques qui favoriseraient une réduction générale des inégalités de revenu (Koske et al., 2012). Parmi celles-ci, les mesures susceptibles d'être pertinentes pour la France seraient les suivantes : *i*) assurer l'égalité effective de l'accès à l'éducation et diminuer l'influence de l'origine socioéconomique sur les résultats scolaires ; *ii*) élimination du dualisme du marché du travail ; *iii*) augmentation des dépenses affectées aux politiques actives du marché du travail ; *iv*) renforcement de l'intégration des immigrants (OCDE, 2012a) et *v*) lutte contre la discrimination hommes-femmes en développant l'insertion des femmes dans la vie active et en diminuant l'écart de salaire entre hommes et femmes. De même, la poursuite de la modération salariale au niveau du salaire minimum serait souhaitable car un salaire minimum élevé a tendance non à réduire, mais à accentuer, les inégalités et la pauvreté en évinçant les travailleurs peu qualifiés de l'emploi (Cahuc et al., 2008). Le salaire minimum (SMIC) en France est très contraignant : il s'applique indifféremment à tous les secteurs et les régions et, même si seulement 10.6 % des salariés sont payés au SMIC, la rémunération d'environ 35 % des salariés dépend, directement ou indirectement, de son évolution.

Le système fiscal est complexe, instable et induit de sérieuses distorsions

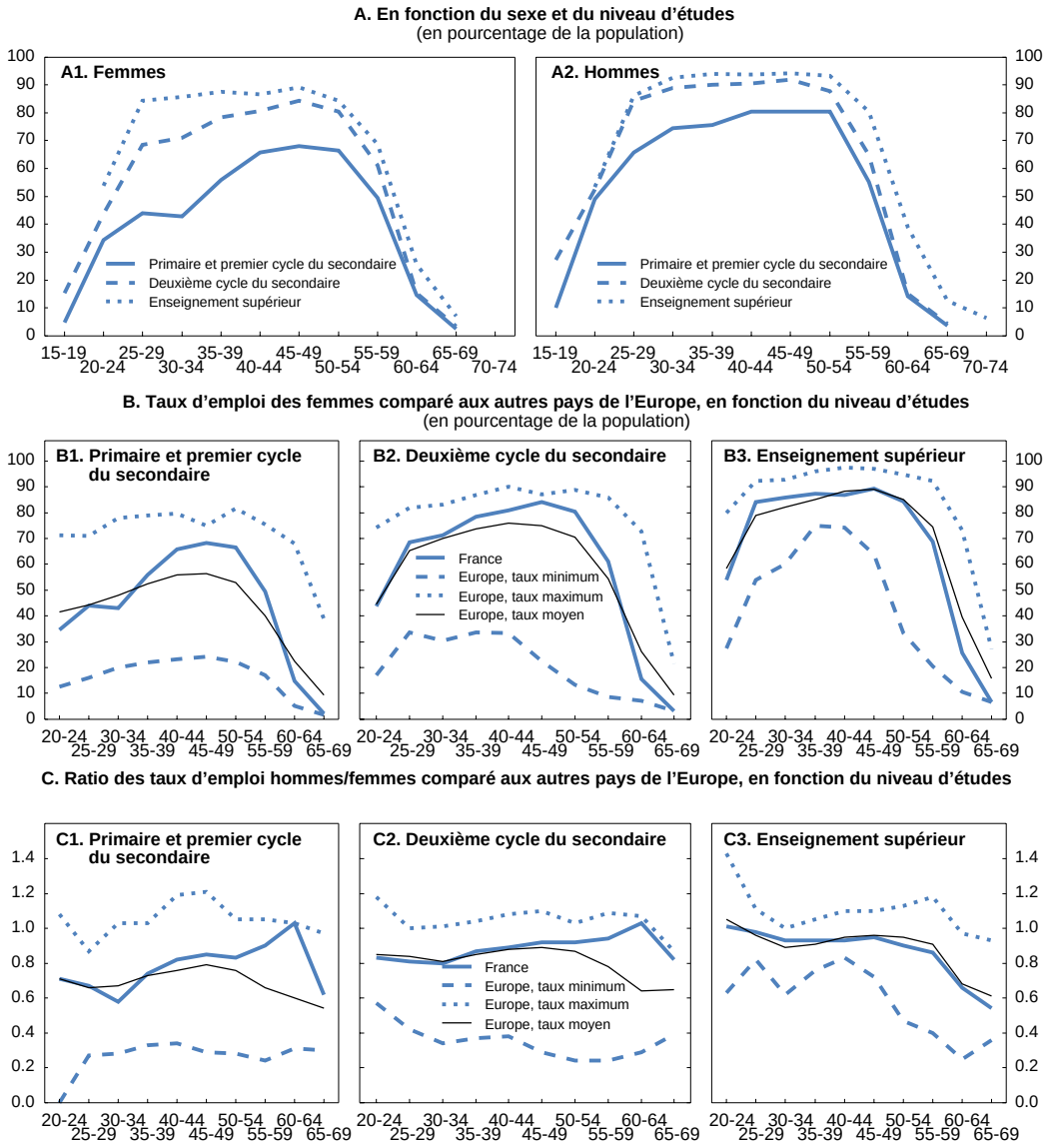
Le système fiscal français est très complexe : il existe un grand nombre d'impôts et de prélèvements, doublés d'une multitude de crédits d'impôt et d'exonérations. La fiscalité change souvent. Cela coûte cher puisqu'un système fiscal, pour ne pas pénaliser excessivement l'activité économique, doit respecter trois principes directeurs : stabilité, neutralité et simplicité (Mirrlees Review, 2011). Un système fiscal neutre n'interfère pas dans les choix de consommation des ménages et n'influe pas sur la forme des revenus perçus, les modalités d'épargne choisies, les décisions d'investissement, ni sur la décision de consommer immédiatement ou ultérieurement. Or, le système fiscal français se caractérise souvent par une absence de neutralité, ce qui a d'importantes conséquences sur l'emploi, les décisions d'investissement, d'épargne et de consommation. L'absence de neutralité dans les classes d'actifs découle principalement de la multitude des dépenses fiscales qui implique de plus forts taux d'imposition statutaires et une très grande disparité des taux d'imposition effectifs. L'évolution vers plus de neutralité contribuerait aussi à atténuer la complexité. Plus de neutralité et plus de simplicité permettraient en outre de réduire les possibilités de fraude et d'évasion fiscale ainsi que les coûts administratifs et de conformité (*tax compliance*).

La stabilité est souhaitable aussi pour réduire au minimum les coûts administratifs et de conformité et les effets négatifs de l'incertitude politique sur les décisions d'investissement et d'épargne. Toute évolution de la fiscalité est reflétée dans les prix des actifs et peut provoquer de la volatilité et donc de l'incertitude concernant leur valorisation. Lorsque des changements sont nécessaires, ils doivent être décidés dans la transparence et être compatibles avec une stratégie à long terme. Cependant, la non-neutralité du système fiscal est souhaitable en présence d'externalités comme la pollution environnementale ou les retombées positives de l'innovation. La redistribution est tout aussi essentielle à n'importe quel système fiscal. Toutefois, cela suppose parfois d'arbitrer entre efficience et redistribution : un système fiscal plus efficient peut atténuer la réduction des inégalités et une redistribution plus massive des revenus peut nuire aux mesures d'incitation au travail, à l'épargne ou à l'investissement.

La fiscalité du travail est lourde malgré d'importantes mesures ciblées

Des segments différents de la population d'âge actif réagiront sans doute différemment à un changement de fiscalité. Les comportements d'offre de travail des travailleurs à revenu modeste (peu qualifiés), des parents isolés, des deuxièmes apporteurs de revenu (les femmes, le plus souvent) dans les ménages avec des enfants à charge, des seniors sont très sensibles au niveau de fiscalité. Des études montrent que les travailleurs peu qualifiés réagissent à la marge extensive plutôt qu'à la marge intensive, c'est-à-dire qu'ils réagissent plus en termes d'entrée ou pas dans l'emploi que de nombre d'heures de travail. (OCDE, 2011b). La fiscalité peut également modifier le choix de localisation géographique des travailleurs mobiles, souvent très qualifiés. Les politiques fiscales françaises contiennent des incitations au travail pour les bas revenus. Et pourtant, bien que dans la moyenne des pays européens, le taux d'emploi des femmes ayant fait peu d'études est assez faible, dans l'absolu ou comparé aux pays les plus performants (graphique 4).

Graphique 4. **Taux d'emploi en 2010**



Source : Eurostat.

Un niveau élevé de coin fiscal sur les rémunérations des travailleurs à revenu modeste, en particulier s'il est combiné à un niveau élevé de salaire minimum comme c'est le cas en France, a pour effet de faire baisser la demande de main-d'œuvre. Depuis 1993, les gouvernements français successifs ont allégé les cotisations sociales employeurs sur les bas salaires. Depuis 2007, un allégement de 26 points de pourcentage (28.1 pour les entreprises de moins de 20 salariés) est appliqué au salaire minimum, cet allégement étant ramené linéairement à zéro pour les salaires égaux à 1.6 fois le SMIC. Des analyses récentes suggèrent que la réduction des cotisations sociales patronales aurait permis de créer ou de maintenir entre 600 000 et 1 100 000 emplois par an entre 1998 et 2009, sans créer de trappes à bas revenus (Ourliac et Nouveau, 2012).

Néanmoins, avec la diminution progressive des exemptions de cotisations sociales, le coin fiscal marginal (mais aussi moyen) devient très élevé, surtout pour les célibataires et les parents isolés

(tableau 1), ce qui peut restreindre l'offre de travail des personnes percevant ces rémunérations. Le pacte de compétitivité du gouvernement, qui prévoit de réduire de six points le coin fiscal sur les rémunérations jusqu'à 2.5 fois le SMIC, dans le bon sens, même si la suppression abrupte de cet allégement à 2.5 SMIC se traduirait par une trappe pour les salaires situés aux environs de ce seuil.

Tableau 1. **Coin fiscal en pourcentage des coûts de main-d'œuvre pour différents niveaux de rémunération et types de ménages en 2011**

Célibataires						Couples mariés					
Pas d'enfant			Deux enfants			Pas d'enfant			Deux enfants		
67 % du revenu moyen						133 % du revenu moyen					
	MARG	MOY		MARG	MOY		MARG	MOY		MARG	MOY
Belgique	66.3	49.7	Royaume-Uni	76.3	7.1	Belgique	66.3	48.0	Belgique	66.3	41.4
France	**63.2**	**46.5**	Irlande	67.9	-24.6	Hongrie	63.5	46.7	Hongrie	63.5	34.3
Autriche	56.9	43.7	Belgique	66.3	35.5	Autriche	60.6	44.7	Autriche	60.6	37.2
Allemagne	56.0	45.6	Canada	60.5	-6.3	Finlande	57.2	39.3	Israël	60.3	12.2
Italie	54.0	44.5	Australie	58.0	-6.0	Allemagne	56.0	45.6	Finlande	57.2	35.5
Finlande	53.1	37.2	**France**	**57.7**	**38.4**	Italie	54.1	44.5	Allemagne	55.7	38.9
Hongrie	51.6	45.2	Autriche	56.9	26.8	**France**	**51.3**	**45.6**	Italie	55.1	40.3
Portugal	50.7	33.1	Rép. tchèque	55.7	16.4	Norvège	51.2	35.0	Rép. tchèque	54.0	30.7
Pays-Bas	48.7	33.1	Italie	54.5	2.09	Slovénie	51.0	40.2	Norvège	51.2	31.9
Rép. tchèque	48.6	39.5	Allemagne	54.2	31.2	Portugal	50.7	34.0	Portugal	50.7	30.4
Suède	45.6	40.7	Finlande	53.1	26.4	Rép. tchèque	48.6	40.3	Nouvelle-Zélande	50.0	7.0
Espagne	45.2	36.6	Espagne	52.4	29.5	Espagne	48.1	36.9	Espagne	48.1	35.8
Rép. slovaque	44.4	36.1	Pays-Bas	51.7	11.5	Suède	47.9	41.0	Suède	47.9	36.9
Slovénie	43.6	38.6	États-Unis	51.4	8.2	Pays-Bas	47.0	33.8	Islande	47.9	27.6
Islande	43.5	29.2	Portugal	50.7	23.7	Rép. slovaque	44.4	35.8	Pays-Bas	47.0	29.2
Norvège	43.2	34.2	Islande	50.6	18.5	Islande	43.5	29.5	**France**	**46.9**	**40.0**
Estonie	42.9	38.8	Suède	45.6	32.5	Estonie	42.9	38.8	Canada	44.5	23.8
Luxembourg	42.5	29.2	Rép. slovaque	44.4	23.6	OCDE	42.9	32.2	Rép. slovaque	44.4	29.5
Turquie	42.2	35.4	OCDE	43.8	15.6	Danemark	42.3	37.0	OCDE	44.1	27.2
Danemark	40.9	36.8	Norvège	43.2	21.4	Turquie	42.2	37.9	Slovénie	43.6	30.6
OCDE	40.9	31.6	Estonie	42.9	24.3	Luxembourg	40.9	27.7	Estonie	42.9	34.2
Royaume-Uni	40.2	28.5	Luxembourg	42.5	2.4	Canada	40.8	27.7	Danemark	42.3	32.1
Australie	39.1	20.6	Turquie	42.2	34.2	Royaume-Uni	40.2	28.5	Turquie	42.2	37.3
Irlande	37.7	21.3	Danemark	40.9	11.4	Israël	38.6	16.6	Luxembourg	40.9	17.7
Pologne	36.1	33.4	Hongrie	35.8	20.0	Irlande	37.7	20.3	Royaume-Uni	40.2	25.0
Canada	33.5	26.1	Slovénie	32.9	12.7	Pologne	36.1	33.4	Irlande	37.7	13.3
États-Unis	32.5	27.2	Japon	31.6	19.7	Japon	35.8	30.0	Pologne	36.1	29.6
Japon	31.6	29.5	Pologne	28.4	28.4	Australie	35.4	22.9	Japon	35.8	25.1
Israël	30.0	13	Suisse	18.7	2.8	États-Unis	32.5	27.8	Corée	35.4	17.9
Suisse	23.0	18	Corée	18.6	17.0	Nouvelle-Zélande	30.0	14.8	États-Unis	32.5	22.7
Corée	19.8	17.7	Mexique	17.5	13.2	Corée	28.8	19.4	Australie	25.1	17.9
Mexique	17.5	13.2	Nouvelle-Zélande	17.5	-18.7	Suisse	26.0	18.6	Suisse	23.6	11.1
Nouvelle-Zélande	17.5	12.9	Israël	16.8	0.1	Mexique	18.7	14.4	Mexique	18.7	14.4
Chili	7.0	7.0	Chili	7.0	6.0	Chili	7.0	7.0	Chili	7.0	4.9

Note : MARG et MOY désignent respectivement le coin fiscal marginal et le coin fiscal moyen.

Source : OCDE, Les impôts sur les salaires, http://www.oecd.org/tax/taxpolicyanalysis/taxingwages.htm.

La charge fiscale totale découle non seulement des impôts et cotisations sociales, mais également de la suppression des prestations lors de l'insertion/réinsertion dans l'emploi (perte des allocations de chômage ou des prestations sociales) ou de l'allongement de la durée de travail (perte des prestations soumises à condition de ressources). La suppression des prestations peut occasionner une hausse brutale du taux marginal d'imposition effectif. Une réduction plus progressive des prestations peut atténuer les effets de seuil, mais est plus coûteuse, ce qui pose un dilemme aux décideurs politiques. Ce coût additionnel peut être financé par plus d'impôts, ce qui peut réduire l'offre de main-d'œuvre d'autres travailleurs, ou par moins de prestations, ce qui peut être préjudiciable aux bas revenus (OCDE, 2011b).

Les modèles impôts-prestations de l'OCDE montrent que les taux marginaux d'imposition effectifs (TMIE) n'excèdent jamais 100 % (tableau 2). Cependant, les catégories dont les comportements sont davantage réactifs aux taux marginaux (bas salaires et parents isolés) ne sont pas soumis à des TMIE plus

faibles que les autres. S'agissant de la transition du chômage indemnisé vers un emploi à temps plein, le taux marginal d'imposition implicite est d'environ 80 %, indépendamment de la composition de la famille. Un taux marginal d'imposition aussi élevé est problématique étant donné la durée de versement, longue (de deux à trois ans) et sans dégressivité, des prestations de chômage et les insuffisances des politiques d'activation. La perte des allocations de chômage contribue pour deux tiers à ce taux marginal d'imposition élevé, et les impôts sur le revenu et les cotisations sociales employés constituent le tiers restant. Les crédits d'impôt sur les revenus du travail ne jouent qu'un rôle mineur pour contrebalancer ces facteurs. Les taux marginaux sont légèrement plus faibles pour la transition du non-emploi à l'emploi. En ce qui concerne la marge intensive, le TMIE est particulièrement élevé lorsque l'on passe d'un emploi à tiers temps à un emploi à plein temps pour les ménages mono-actifs avec deux enfants.

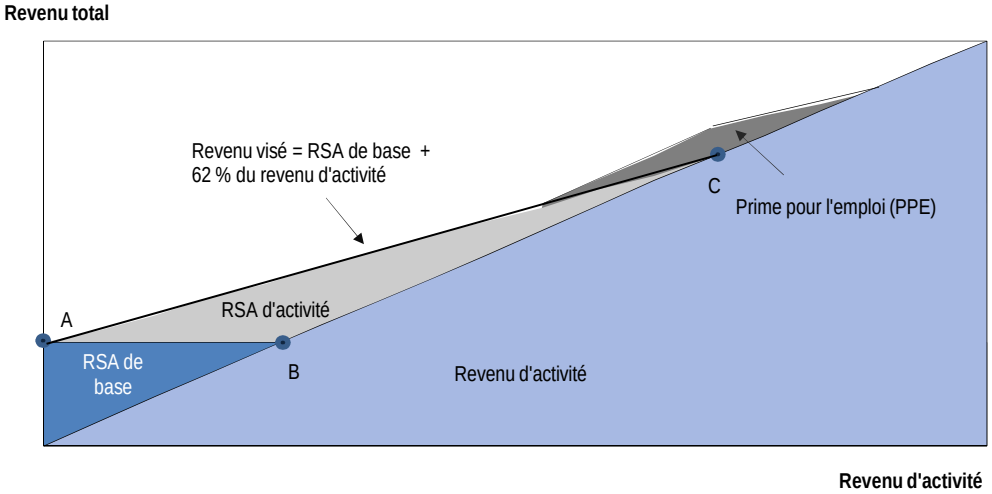
Tableau 2. **Taux marginaux d'imposition effectifs (%) en 2010**

Situation familiale		Marge extensive		Marge intensive
		Du chômage à l'emploi à plein temps	De l'assistance sociale à l'emploi à plein temps	Du temps partiel au plein temps
		33 % du salaire moyen		**50 % = > 100 %**
Pas d'enfant	Célibataire	87	67	36
	Couple marié mono-actif	86	62	44
	Couple marié bi-actif	88	15	35
Deux enfants	Parent isolé	86	55	47
	Couple marié mono-actif	85	56	55
	Couple marié bi-actif	87	31	34
		67 % du salaire moyen		**33 % = > 100 %**
Pas d'enfant	Célibataire	77	55	50
	Couple marié mono-actif	72	57	60
	Couple marié bi-actif	76	27	38
Deux enfants	Parent isolé	72	61	75
	Couple marié mono-actif	72	61	75
	Couple marié bi-actif	75	33	30
		100 % du salaire moyen		**67 % = > 100 %**
Pas d'enfant	Célibataire	76	48	32
	Couple marié mono-actif	75	50	39
	Couple marié bi-actif	76	28	32
Deux enfants	Parent isolé	73	55	37
	Couple marié mono-actif	73	57	50
	Couple marié bi-actif	75	32	31

Source : Modèles impôts-prestations de l'OCDE, http://www.oecd.org/els/benefitsandwagesstatistics.htm

Deux instruments importants ont été mis en place en France pour atténuer l'impact de la suppression des prestations sur le taux marginal d'imposition implicite des ménages à revenu modeste. Le premier est la prime pour l'emploi (PPE), un crédit d'impôt pour les travailleurs à faible revenu institué en 2001. Le second s'inscrit dans le cadre d'une mesure plus générale de lutte contre la pauvreté : il s'agit du « revenu de solidarité active » (RSA). Le RSA comporte un volet, le RSA activité, qui permet de verser une prime aux personnes qui exercent une activité mais perçoivent une rémunération modeste. La PPE et le RSA activité sont complémentaires : le RSA activité vient en addition des transferts sociaux de base et des rémunérations pour renforcer les incitations à travailler, et la PPE s'ajoute à cet ensemble à des niveaux de revenu supérieurs, mais néanmoins toujours modestes (graphique 5).

Graphique 5. **Schéma simplifié du RSA**



Source : Bourgeois et Tavan (2009).

Cependant, le RSA activité et la PPE ne sont pas totalement cohérents entre eux. Le RSA est versé tous les mois sur la base des rémunérations du trimestre précédent, alors que la PPE est déduite des impôts acquittés l'année suivant la perception des revenus d'activité. L'admissibilité d'un individu au RSA activité est fonction des revenus du ménage. En revanche, l'admissibilité à la PPE, attribuée elle aussi sous condition de ressources, est fonction du montant de revenu individuel (Bonnefoy et al., 2009) avec un plafond de ressources pour le foyer. Une évaluation récente du RSA activité montre que près de 70 % des personnes qui rempliraient les conditions pour en bénéficier n'en font pas la demande. L'une des principales raisons tient à un manque d'informations sur les critères à remplir pour en bénéficier (Bourguignon, 2011). Dans ce contexte, le gouvernement devrait rationnaliser et simplifier le dispositif actuel en fusionnant le RSA activité et la PPE et en mensualisant la garantie de ressources en fonction des rémunérations antérieures pour optimiser son effet incitatif sur l'offre de main-d'œuvre. Le gouvernement a annoncé la mise en œuvre d'une meilleure articulation entre le RSA et la PPE dans le cadre du plan pluriannuel contre la pauvreté (encadré 3 de la partie Évaluation et recommandations).

L'imposition conjointe des revenus du ménage peut freiner l'activité des femmes

L'imposition conjointe des revenus du ménage est obligatoire en France : les taux d'imposition dépendent du revenu du ménage divisé par un certain nombre de *parts*, ce nombre étant égal à deux pour un couple sans enfant. L'argument de l'équité horizontale est la principale explication avancée à cette imposition conjointe : à niveau de vie égal, taux d'imposition égal. Toutefois, en raison des économies d'échelle, la présence d'un second adulte ne double pas le coût de la vie et un coefficient (quotient) de deux tend à favoriser les couples. De plus, relativement à l'imposition individuelle, l'imposition conjointe procure des avantages d'autant plus importants que les conjoints ont des revenus différents. L'imposition des revenus du ménage tient également compte, en France, du nombre d'enfants. La question est traitée plus loin.

L'un des inconvénients majeurs de l'imposition conjointe est qu'elle peut dissuader le deuxième apporteur de revenu, souvent des femmes, de travailler si le premier relève d'une tranche d'imposition supérieure et que le nombre de parts est trop élevé : le deuxième apporteur qui entre dans la vie active est imposé à un taux marginal supérieur à celui d'une personne célibataire. Pour cette raison, nombre de pays de l'OCDE ont opté pour l'imposition individuelle (OCDE, 2011d). En France, le coin fiscal moyen, calculé en comparant le salaire net après impôt (CSG comprise) et le super brut, est pour un deuxième

apporteur de revenu sans enfant supérieur d'environ 5 points à celui d'un travailleur célibataire. L'écart se creuse à 10 points avec deux enfants (OCDE, 2011d). Les taux marginaux effectifs et les taux d'imposition moyens du deuxième apporteur ont toutes les chances d'être encore nettement plus élevés si l'on tient compte des transferts en espèces et des prestations en nature. Les résultats de Carbonnier (2007) suggèrent que même si l'impact global de l'imposition jointe sur le taux de participation des femmes est limité, le taux d'activité de certaines catégories de femmes réagit plus fortement aux incitations, notamment les femmes sans enfants, avec des enfants de plus de trois ans et celles dont le conjoint gagne entre 2.5 et 4 SMIC. Sur un échantillon de pays de l'OCDE, Jaumotte (2003) montre que l'imposition jointe diminue de façon significative le taux de participation des femmes. Le gouvernement devrait encourager l'activité féminine en optant pour l'imposition individuelle des revenus.

Les incitations pour les travailleurs seniors à poursuivre l'activité peuvent encore être améliorées

On observe une asymétrie dans le traitement des prélèvements sociaux entre rémunérations et pensions de retraite qui peut décourager la poursuite d'activité. Les retraites perçues bénéficient d'un taux de CSG réduit (6.6 % au lieu de 7.5 % pour les salariés), voire d'un taux zéro en deçà d'un certain seuil, ce qui coûte aux finances publiques environ 0.35 % du PIB (Cour des Comptes, 2012). De plus, les retraités ne sont pas assujettis au versement des cotisations d'assurance maladie. Éliminer cette asymétrie, de façon neutre budgétairement, permettrait de réduire le coin fiscal sur les revenus du travail. Parallèlement, les travailleurs qui perçoivent en même temps une retraite ne devraient payer que les cotisations applicables aux retraités actuels.

Les retraités bénéficient également d'un traitement de faveur (par rapport aux actifs) en matière de fiscalité locale : en deçà d'un certain seuil de revenu, ils sont exonérés en tout ou partie de la taxe d'habitation et de la taxe foncière ainsi que de l'impôt sur les plus-values réalisées sur la cession de biens immobiliers. Ces allégements fiscaux complètent mais font double emploi (même si les conditions d'éligibilité sont quelque peu différentes) avec le principal instrument de lutte contre la pauvreté des personnes âgées : l'allocation de solidarité aux personnes âgées. Alors que l'abattement plafonné de 10 % sur l'assiette de l'impôt sur le revenu, auquel peuvent prétendre tous les salariés, est considéré comme un moyen de prendre en compte leurs frais professionnels sur une base forfaitaire, ce même abattement appliqué aux pensions, quoiqu'avec un plafond plus bas, est plus difficile à justifier. En outre, les retraités peuvent bénéficier d'une réduction d'impôt forfaitaire en deçà d'un certain seuil de revenu (d'environ 23 000 euros en 2012) et ceux qui ont élevé trois enfants ne paient pas d'impôt sur la majoration de 10 % de leur retraite qui leur est accordée dans ce cas. Ces réductions et exemptions fiscales sont fortement régressives et coûtent approximativement 0.3 % de PIB (Cour des Comptes, 2012). Le gouvernement devrait simplifier le système actuel des minima de retraite en éliminant les allégements fiscaux accordés aux retraités, supprimer l'abattement de 10 % accordé aux retraités sur leurs revenus de pensions et, si nécessaire, relever le montant de la retraite minimum (lequel toutefois correspondait presque au double du montant de l'assistance sociale (RSA socle) pour une personne célibataire en 2012).

La surcote permet de majorer sa retraite de 5%, un bonus proche de la neutralité actuarielle, en travaillant une année supplémentaire au-delà de la durée de cotisation requise afin de bénéficier d'une retraite à taux plein. Un certain nombre de mesures incitent utilement les seniors à prolonger leur activité. Les personnes à l'âge de la retraite ont le droit de travailler tout en percevant leur retraite (cumul emploi-retraite) et il est également possible de prendre une retraite partielle tout en continuant de travailler à temps partiel (retraite progressive). Enfin, il est interdit aux employeurs de licencier des salariés souhaitant travailler jusqu'à 69 ans. Mais d'autre part, les chômeurs de plus de 50 ans peuvent percevoir des indemnités de chômage pendant une durée maximale de trois ans au lieu de deux ans normalement (qui peut être prolongée de façon importante par les indemnités de chômage de longue durée (allocation de solidarité spécifique, ASS, et l'allocation équivalent retraite, AER)). Ces dispositions équivalent à un dispositif implicite de retraite anticipée qui, en tant que tel, doit être supprimé (voir plus bas pour une

discussion sur ce point). En juin 2012, le gouvernement a décidé d'abaisser l'âge minimum de départ à la retraite à 60 ans pour les personnes ayant à cet âge cotisé la durée donnant droit à la retraite à taux plein. L'absence de surcote avant l'âge minimum légal (62 ans) pour les trimestres cotisés au-delà de la période de contribution nécessaire à la retraite à taux plein dissuade ceux qui sont éligibles aux départs anticipés pour carrière longue à prolonger leur activité. Il serait donc souhaitable de modifier les règles de la surcote afin que tous les trimestres cotisés au-delà de la durée légale pour la retraite à taux plein majorent la pension.

La mobilité des personnes à haut revenu limitera les recettes dégagées par la hausse du taux marginal d'imposition

En théorie, les hauts revenus peuvent réagir au relèvement des taux marginaux de trois façons : *i*) la réduction de l'offre de main-d'œuvre, *ii*) l'évasion fiscale *via* le transfert de revenus, facilitée par des lacunes de la législation qui réduisent la base imposable et *iii*) le pouvoir dont disposent les cadres dirigeants pour influer sur le mode de rémunération de leur entreprise. En effet, les conditions premières pour relever les taux supérieurs sans perdre de recettes fiscales sont-elles de disposer d'une large base imposable avec peu de niches fiscales et de peu de possibilités d'arbitrage fiscal. Le gouvernement a plafonné les dépenses fiscales par personne à 10.000 euros (même si quelques niches échappent á ce plafond), ce qui tente de fermer la porte aux possibilités d'arbitrage fiscal. L'élasticité de l'offre de main-d'œuvre constitue le seul facteur incontournable qui limite l'ampleur du taux marginal supérieur maximisant les recettes. Piketty et al. (2011) montrent sur un panel de 18 pays de l'OCDE que leur offre de travail des hauts-revenus est peu élastique. Dans le cas des Etats-Unis, Saez et al. (2012) montrent qu'une fois les possibilités d'arbitrage fiscal éliminées l'offre d'emploi des hauts revenus est peu affectée par des hausses d'impôts. D'après ces études, les taux marginaux supérieurs plus élevés que ceux que l'on observe dans de nombreux pays peuvent être optimaux. Cependant, elles ne prennent pas en compte la possibilité de migration vers des pays ayant des taux marginaux supérieurs plus faibles. De fait, si l'on dispose de peu d'observations directes sur l'exil des hauts revenus en fonction des évolutions de la fiscalité, certaines données sur l'exil international de superstars du football en Europe montrent que le choix de s'exiler dépend largement de l'évolution du barème d'imposition des hauts revenus (Kleven et al., 2010).

Le gouvernement a créé une tranche d'imposition supplémentaire à 45 % (contre 41 % précédemment) pour les rémunérations supérieures à 150 000 euros par part. Le Mirrlees Review (2011) a montré que le taux marginal supérieur maximisant les recettes, cotisations sociales comprises, doit se situer autour de 50 à 60 %. Les cotisations sociales des employeurs et des salariés, combinées au taux supérieur d'imposition de 45 % proposé, impliquent un taux marginal d'environ 62 à 65 %. Pour les revenus individuels supérieurs à 1 million d'euros en 2012 et 2013, une tranche temporaire à 75 % (CSG de 8 % incluse) devait été créée et générer des recettes fiscales d'environ 0.025 % du PIB. Ces augmentations sont destinées à renforcer la progressivité du régime fiscal, et le taux marginal de 75 % est présenté comme un symbole politique de justice fiscale. Cependant, le Conseil constitutionnel a invalidé le dispositif d'imposition à 75 % car il s'applique aux revenus individuels et non aux revenus du ménage, rompant ainsi avec le principe d'égalité devant l'impôt qui s'applique au niveau des revenus du ménage en France (cf supra). Relever le barème à 75 % serait contreproductif s'il devait en résulter une diminution des recettes fiscales. Le taux marginal supérieur de 75 % se traduirait par un taux marginal supérieur effectif de 79 %. D'une part, les travaux de Piketty et al. (2011) et Saez et al. (2012) suggèrent que les taux marginaux supérieurs optimaux pourraient être plus élevés que les taux actuels. D'autre part, d'après Simula et Trannoy (2009), sur la base de simulations calibrées sur les données françaises, le taux supérieur précédent de 40 % serait déjà trop élevé pour empêcher l'exil fiscal et l'érosion de la base imposable. Ces auteurs avancent même que les taux marginaux supérieurs maximisant les recettes pourraient se situer en deçà des taux appliqués aux tranches de revenu inférieures pour lesquels la propension à l'exil fiscal est faible. De façon générale, une base fiscale étroite, en raison de nombreuses niches, assortie de taux marginaux élevés n'est pas recommandée ; il faut au contraire opter pour une base large et des taux marginaux plus faibles.

La fiscalité du capital

Les taux d'imposition marginaux effectifs sur le revenu du capital varient beaucoup

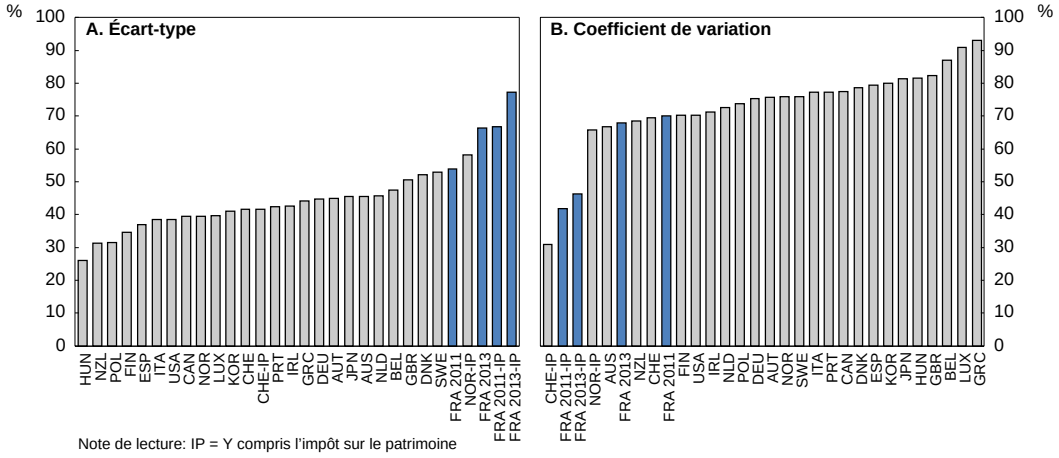
Les impôts prélevés sur le revenu du capital des personnes physiques et des sociétés sont une forme de taxation du capital. Si, d'après certains modèles économiques, le revenu du capital ne devrait pas être imposé du tout (Atkinson et Stiglitz, 1976), l'imposition du capital à des taux non nuls peut être souhaitable pour plusieurs raisons. D'abord, les individus plus productifs ont une capacité contributive plus élevée : ils ont tendance à épargner plus et à dégager des rendements plus élevés sur leur épargne. Deuxièmement, les impôts sur le revenu du capital peuvent être envisagés comme un prélèvement sur l'héritage réparti sur toute la durée de vie d'un individu. Troisièmement, l'imposition des revenus du capital peut inciter les individus à 'investir dans le capital humain plutôt que financier. Enfin, la constitution de l'épargne de précaution visant à se protéger de chocs permanents négatifs peut créer des désincitations au travail si ces chocs ne se matérialisent pas (Denk, 2012). Dans la pratique, il importe d'éviter l'arbitrage fiscal, amenant les petites entreprises et les travailleurs indépendants à préférer le revenu du capital au revenu du travail. En outre, une forte imposition du revenu du capital implique souvent une double imposition du revenu du travail, étant donné que celui-ci constitue la source principale de l'épargne. Le niveau élevé des impôts pourrait aussi inciter les contribuables à sortir leurs avoirs du pays dans un contexte de grande mobilité du capital (Denk, 2012).

La décision prise récemment par les pouvoirs publics de supprimer la possibilité pour les personnes physiques d'opter pour une imposition des revenus du capital à un taux forfaitaire et de les soumettre au barème progressif de l'impôt sur le revenu peut accroître considérablement la charge fiscale des contribuables se situant dans les tranches supérieures d'imposition (taux supérieur marginal de 45 % et des prélèvements sociaux de 15.5 %) par rapport au taux d'imposition précédent déjà élevé de près de 40 % (21 % pour les dividendes et 24 % pour les revenus d'intérêt plus les prélèvements sociaux de 15.5 %). Les plus-values (hors résidence principale) ont également été intégrées au barème. Les dividendes sont assujettis à de multiples impositions : l'impôt sur les sociétés, la taxe récente de 3 % sur les dividendes (au niveau des sociétés), introduite en juillet 2012, l'impôt sur le revenu (même si c'est avec un abattement de 40 %, qui permet de limiter la double imposition), et les prélèvements sociaux. Dans ces conditions, le taux d'imposition effectif sur les dividendes sera beaucoup plus élevé que précédemment et que celui applicable aux revenus d'intérêts. La double imposition des dividendes est évitée ou atténuée dans une large mesure au Canada, au Chili, au Mexique et en Nouvelle-Zélande (Ernst &Young, 2011), où l'impôt sur le revenu des sociétés est pris en compte dans le calcul des impôts dus par les personnes physiques sur les dividendes. Le gouvernement français devrait donc réduire l'étendue de la taxation multiple des dividendes.

En outre, plusieurs produits d'épargne bénéficient d'un traitement fiscal préférentiel, même si certaines niches ont été réduites en 2012. Les plus-values réalisées sur les *plans d'épargne en actions* (PEA) sont exonérées de l'impôt sur le revenu (mais pas de la CSG) si les actifs ne sont pas retirés avant cinq ans. Les plans d'épargne volontaire des travailleurs au niveau de l'entreprise (*plans d'épargne salariale*) bénéficient aussi d'allégements fiscaux et sont soumis à des contributions sociales réduites. Le revenu de l'assurance-vie n'est imposé que lorsque le capital est retiré et à des taux plus faibles après huit années de détention. Enfin, plusieurs livrets d'épargne (*livret A, livret d'épargne-populaire, livret d'épargne-logement, plan d'épargne-logement, livret jeune, livret d'épargne-entreprise, livret de développement durable*) bénéficient d'exonération d'impôts et, dans certains cas, ne sont pas assujettis aux prélèvements sociaux. L'augmentation récente des plafonds du *livret A* et du *livret de développement durable* accentue les distorsions existantes. Il y a donc lieu de réformer la fiscalité générale de l'épargne en appliquant un traitement fiscal similaire à tous les produits.

L'absence de neutralité fiscale pour les investissements immobiliers est aussi un problème important : la taxation du revenu tiré de la location d'un bien immobilier mais la non-imposition des loyers imputés favorise la propriété occupante, comme cela a été avancé dans l'*Étude* précédente (OCDE, 2011e). L'écart-type des taux effectifs d'imposition (et donc l'écart à la neutralité entre les différentes catégories d'actifs – intérêts, dividendes, logement loué et logement occupé par son propriétaire) était déjà importante avant l'intégration des revenus du capital au barème de l'impôt sur le revenu en 2013 (graphique 6). Une question connexe concerne le traitement des plus-values, qui devraient être imposées au même taux quel que soit l'actif concerné, et qui devraient toutes être considérées réalisées au moment du décès.

Graphique 6. **Dispersion des taux marginaux supérieurs d'imposition effectifs entre les différents groupes d'actifs, 2011**[1]



1. Les calculs sont basés sur les taux marginaux supérieurs d'imposition effectifs des quatre catégories d'actifs présentées dans le tableau 3, en considérant un rendement nominal de 4 % et un taux d'inflation de 2 %.

Source : Calculs de l'OCDE à partir du tableau 3 ci-après.

L'inflation a un impact sur le taux d'imposition effectif des revenus de capital lorsque la base imposable est le revenu nominal. Un taux d'imposition légal élevé sur le rendement nominal peut se traduire par un taux d'imposition effectif très élevé sur le rendement réel, surtout si l'inflation est forte et/ou si le rendement réel est faible. Dans un cas extrême, l'imposition du taux nominal pourrait même diminuer la valeur réelle du stock de capital. Ces problèmes pourraient être évités en basant la fiscalité des revenus du capital et des plus-values sur les rendements réels plutôt que nominaux, mais une telle évolution peut rencontrer des difficultés techniques dans sa mise en œuvre. Jusqu'ici, la plupart des pays, y compris la France, imposent le rendement nominal et non le rendement réel du capital. Mais, en Israël et au Luxembourg, l'impôt sur les plus-values s'applique à l'augmentation de la valeur de la résidence secondaire corrigée de l'inflation, alors qu'un indice spécial des prix dans le secteur de la construction est pris en compte au Portugal pour calculer les plus-values réelles. Les plus-values devraient en outre être taxées de la même manière que les autres revenus du capital.

En raison de l'imposition des rendements nominaux, les taux d'imposition marginaux effectifs moyens, calculés en supposant un rendement nominal de 4 % et un taux d'inflation de 2 %, peuvent être très élevés, dépassant même 100 %, ce qui implique une dépréciation du stock réel de capital. Le tableau 3 montre que, pour les actifs ne bénéficiant pas des nombreux allégements d'impôts examinés plus haut, la France figure parmi les pays ayant les taux marginaux d'imposition effectifs (TMIE) les plus élevés : environ 80 % pour le revenu tiré d'actifs porteurs d'intérêts et plus de 100 % pour les dividendes et les revenus locatifs. Les TMIE moyens sont généralement égaux à zéro sur les logements occupés par leurs propriétaires.

Tableau 3. **Taux d'imposition marginaux supérieurs effectifs sur le rendement réel de différentes catégories d'actifs, 2011**

Pourcentage

	Rendement nominal = 4 %, taux d'inflation = 2 %				Rendement nominal = 8 %, taux d'inflation = 2 %			
	Revenus d'intérêts	Dividendes	Logements occupés par leurs propriétaires	Revenus locatifs	Revenus d'intérêts	Dividendes	Logements occupés par leurs propriétaires	Revenus locatifs
Australie	90%	93%	0%	90%	60%	62%	0%	60%
Autriche	50%	88%	0%	100%	33%	58%	0%	67%
Belgique	30%	88%	0%	100%	20%	59%	0%	67%
Canada	50%	96%	0%	58%	33%	64%	0%	39%
Chili	70%	80%	0%	80%	47%	53%	0%	53%
Rép. tchèque	30%	62%	0%	30%	20%	42%	0%	20%
Danemark	50%	113%	0%	103%	33%	75%	0%	69%
Estonie	42%	42%	0%	42%	28%	28%	0%	28%
Finlande	56%	81%	0%	60%	37%	54%	0%	40%
France 2011	**79%**	**115%**	**0%**	**113%**	**53%**	**77%**	**0%**	**75%**
avec impôt sur le patrimoine	**169%**	**205%**	**63%**	**203%**	**83%**	**107%**	**21%**	**105%**
France 2013	**121%**	**148%**	**0%**	**121%**	**81%**	**99%**	**0%**	**81%**
avec impôt sur le patrimoine	**196%**	**223%**	**53%**	**196%**	**106%**	**124%**	**17%**	**106%**
Allemagne	50%	97%	0%	90%	33%	65%	0%	60%
Grèce	20%	80%	0%	90%	13%	53%	0%	60%
Hongrie	32%	64%	0%	32%	21%	43%	0%	21%
Islande	20%	72%	0%	64%	13%	48%	0%	42%
avec impôt sur le patrimoine	95%	147%	75%	139%	38%	73%	25%	67%
Irlande	60%	97%	0%	82%	40%	64%	0%	55%
Israël	50%	78%	0%	90%	33%	52%	0%	60%
Italie	40%	73%	0%	86%	27%	49%	0%	57%
Japon	40%	103%	0%	80%	27%	69%	0%	53%
Corée	40%	96%	0%	70%	27%	64%	0%	47%
Luxembourg	20%	79%	0%	76%	13%	52%	0%	51%
Mexique	40%	60%	0%	35%	27%	40%	0%	23%
Pays-Bas	60%	88%	0%	104%	40%	58%	0%	69%
Nouvelle-Zélande	56%	56%	0%	71%	37%	37%	0%	47%
Norvège	56%	96%	0%	56%	37%	64%	0%	37%
avec impôt sur le patrimoine	111%	151%	14%	78%	56%	83%	5%	45%
Pologne	38%	69%	0%	64%	25%	46%	0%	43%
Portugal	43%	85%	0%	92%	29%	56%	0%	61%
Rép. slovaque	38%	38%	0%	38%	25%	25%	0%	25%
Slovénie	40%	72%	0%	82%	27%	48%	0%	55%
Espagne	42%	89%	0%	54%	28%	60%	0%	36%
Suède	60%	97%	0%	122%	40%	65%	0%	81%
Suisse	70%	74%	0%	96%	47%	49%	0%	64%
avec impôt sur le patrimoine	145%	149%	75%	171%	72%	74%	25%	89%
Turquie	30%	64%	0%	40%	20%	43%	0%	27%
Royaume-Uni	40%	105%	0%	100%	27%	70%	0%	67%
États-Unis	60%	90%	0%	70%	40%	60%	0%	47%

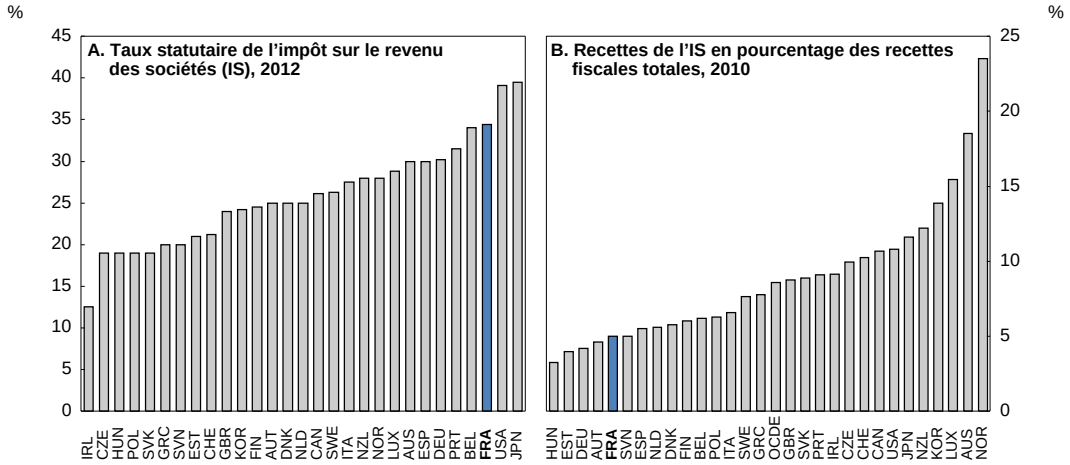
Note : Les rendements sont supposés provenir des revenus du capital et non pas des plus-values, et le taux marginal supérieur du barème de l'impôt sur le revenu est appliqué sauf s'il existe une retenue à la source ou si aucun impôt ne s'applique au niveau personnel. Les allègements fiscaux sur les divers types d'actifs ne sont pas pris en compte. Le taux effectif d'imposition des taxes sur les dividendes comprend l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés et les cotisations sociales. Pour les logements occupés par leur propriétaire, les impôts fonciers locaux ne sont pas inclus. Pour la France, le taux d'imposition effectif pour les propriétaires occupant leurs logements prend en compte le fait que seulement 70 % de la valeur de la propriété entre dans la base fiscale de l'impôt sur le patrimoine. Les taux marginaux de l'IR de 41 % (2011) et 45 % (2013) sont utilisés pour la France

Source : Calculs de l'OCDE.

Le taux statutaire de l'impôt (sur le revenu) des sociétés (IS) est de 33.33 %, auquel se rajoute la contribution sociale de 3.33 % du montant de l'IS, portant le taux global à 34.4 %, soit l'un des plus élevés de la zone OCDE, même s'il a été réduit de cinq points de pourcentage environ au cours des deux dernières décennies. Seuls la Belgique, les États-Unis et le Japon ont des taux d'imposition sur le revenu des sociétés plus élevés (graphique 7). Le taux passe à 36.1 % si l'on ajoute la majoration exceptionnelle de 5 % que devront acquitter les grandes entreprises ayant un chiffre d'affaires annuel supérieur à 250 millions EUR

au titre des revenus générés en 2012 et en 2013. Dans une économie ouverte, caractérisée par la mobilité des mouvements de capitaux, le niveau de l'impôt des sociétés est un déterminant important de l'attractivité d'un pays pour les entreprises étrangères et de la compétitivité des entreprises domestiques.

Graphique 7. **Taux de l'impôt sur le revenu des sociétés et recettes tirées de cet impôt en pourcentage des recettes totales**



Source : OCDE, statistiques sur les recettes publiques 2012 ; Ernst & Young (2011).

Pour éviter ce problème, le taux de l'IS devrait être réduit de façon neutre sur le plan des recettes, en en poursuivant l'élargissement de la base d'imposition. Malgré ce taux d'imposition légal élevé, les recettes encaissées par la France au titre de l'IS sont faibles, qu'elles soient mesurées en pourcentage du PIB ou en pourcentage des recettes fiscales totales (graphique 7), en raison du grand nombre d'échappatoires et d'allégements fiscaux. Le Conseil des prélèvements obligatoires (2009) souligne en effet que le taux de l'impôt effectivement acquitté sur les revenus réalisés n'était que de 8 % pour les entreprises du CAC 40 et de 22 % pour les PME. Plus généralement, le rapport conclut que le taux d'imposition effectif diminue lorsque la taille de l'entreprise augmente. Les trois principales dépenses fiscales sont : *i*) le régime d'intégration fiscale qui permet des consolider résultats bénéficiaires et résultats déficitaires des sociétés d'un même groupe (CPO, 2010), *ii*) la déductibilité des paiements d'intérêt sur le financement de la dette, et *iii*) le crédit d'impôt sur les investissements dans la recherche et le développement. La façon dont les entreprises mondiales consolident leurs bénéfices dépend des taux d'imposition dans les autres pays, de sorte que l'existence d'un taux d'imposition facial élevé incite naturellement les entreprises à payer leurs impôts ailleurs. Si les revenus d'intérêts sont imposés au niveau des ménages, la déductibilité peut s'expliquer pour éviter la double imposition. Le gouvernement va plafonner la déductibilité des intérêts d'emprunt, ce qui accentuera la double imposition mais, dans le même temps, réduira la distorsion entre le financement par la dette et le financement sur fonds propres.

Bien que la charge fiscale diminue avec la taille des entreprises, un taux spécial de l'impôt sur les sociétés de 15 % s'applique aux bénéfices ne dépassant pas 38 000 EUR générés par les petites entreprises appartenant à des personnes physiques et dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur à 8 millions EUR. L'expérience de beaucoup de pays de l'OCDE montre qu'un taux d'imposition sur les petites entreprises bien inférieur à celui applicable aux travailleurs indépendants et aux salariés encourage une préférence pour le revenu du capital, au détriment du revenu du travail. Ce n'est pas un risque dans le cas de la France puisque le taux d'imposition moyen sur les salaires nets de 38 000 EUR est exactement de 15 %.

Imposition du stock de capital net

Seuls quelques pays de l'OCDE, dont la France, prélèvent des impôts sur le patrimoine net (tableau 4). En principe, ces prélèvements pourraient être considérés comme des impôts sur le revenu du capital. Par exemple, un impôt de 1 % sur le stock de capital correspondrait à un taux d'imposition de 25 % sur le rendement nominal et de 50 % sur le rendement réel, dans l'hypothèse d'un rendement nominal de 4 % et d'un taux d'inflation de 2 %. En France, les impôts sur le patrimoine représentent un prélèvement supplémentaire sur le capital (engendrant des recettes fiscales d'environ 0.3 % du PIB), qui s'ajoute à l'imposition directe des revenus du capital et, partant, augmente sensiblement les taux d'imposition globaux. Le tableau 3 ci-dessus montre que les impôts sur le patrimoine net doublent quasiment le taux maximal d'imposition effectif sur le revenu du capital dans les quatre pays de l'OCDE où un tel impôt existe. Le taux marginal supérieur de l'impôt sur le patrimoine en France se traduit, pour ceux qui sont aussi imposés à 45 % (41 % en 2011) à l'impôt sur le revenu, par des taux d'imposition effectifs de près de 200 % pour les revenus réels d'intérêts, les dividendes et les revenus locatifs (tableau 3). Dans ces conditions, la valeur réelle du stock de capital des ressortissants français les plus riches est sensiblement réduite. Si les TMEI sont trop élevés, ils peuvent susciter la fraude et l'évasion fiscales et décourager l'épargne et l'investissement (Denk, 2012).

Tableau 4. **Impôts sur le patrimoine net dans les pays de l'OCDE, 2011**

Pays	Taux marginal le plus élevé	Actifs concernés	Précisions spécifiques au pays
France (2011)	1.80 %	Actifs individuels	7 tranches, la tranche supérieure commence à 17 millions d'euros
France (2012)	0.5 %	Actifs individuels	3 tranches, la tranche supérieure commence à 3 millions d'euros
			La taxe exceptionnelle décidée en août 2012 remet les taux de 2011
France (2013)	1.50 %	Actifs individuels	6 tranches, la tranche supérieure commence à 10 millions d'euros
Norvège	1.10 %	Actifs individuels	Au-dessus de 770 000 NOK
Suisse	1.50 %	Actifs individuels	Les taux varient suivant les cantons
Islande	1.50 %	Actifs individuels	Au-dessus de 70/100 millions ISK, temporaire jusqu'en 2013
Luxembourg	1 %	Actifs nets des sociétés	

Source : Ernst & Young (2011), Denk (2012).

L'effet dommageable sur l'épargne de TMEI très élevés découlant de l'association de l'impôt sur le revenu du capital et de l'impôt sur le patrimoine peut être mieux appréhendé si l'on se place dans l'optique d'un impôt sur la consommation différée. En France, si un contribuable assujetti au taux marginal le plus élevé de l'impôt sur le patrimoine net décide de ne pas consommer aujourd'hui mais d'économiser et de consommer le revenu de son travail trente ans plus tard, la valeur réelle de son épargne et, par conséquent, son pouvoir d'achat aura baissé d'un tiers dans trente ans. En revanche, selon les hypothèses ci-dessus, la valeur réelle de l'épargne augmenterait de plus de 10 % en l'absence d'un impôt sur le patrimoine et de 80 % s'il n'y avait ni impôt sur le capital, ni impôt sur le patrimoine. L'impôt sur le revenu du capital pesant sur la consommation différée et l'association de cet impôt à un impôt sur le patrimoine font de la fiscalité française l'une des plus lourdes de tous les pays de l'OCDE pour les très hauts revenus (tableau 5). Dans la pratique, les taux marginaux effectifs d'imposition sont très divers en raison du grand nombre de niches fiscales et sociales, en particulier pour les produits d'épargne.

Tableau 5. **Valeur réelle du stock de l'épargne (consommation différée) après 30 ans, 2011**

	Première année = 1 Rendement nominal=4 %, taux d'inflation=2 %, Impôts sur les revenues d'intérêt				
	Pas d'impôts sur le revenu du capital	Impôts sur le revenu du capital		Pas d'impôts sur le revenu du capital	Impôts sur le revenu du capital
Australie	1.79	1.06	Italie	1.79	1.42
Autriche	1.79	1.34	Japon	1.79	1.42
Belgique	1.79	1.51	Corée	1.79	1.42
Canada	1.79	1.34	Luxembourg	1.79	1.60
Chili	1.79	1.19	Mexique	1.79	1.42
Rép. tchèque	1.79	1.51	Pays-Bas	1.79	1.26
Danemark	1.79	1.34	Nouvelle-Zélande	1.79	1.29
Estonie	1.79	1.40	Norvège	1.79	1.29
Finlande	1.79	1.29	avec impôt sur le patrimoine	1.79	0.94
France 2011	**1.79**	**1.13**	Pologne	1.79	1.44
avec impôt sur le patrimoine	**1.79**	**0.66**	Portugal	1.79	1.40
France 2013	**1.79**	**0.88**	Rép. slovaque	1.79	1.44
avec impôt sur le patrimoine	**1.79**	**0.57**	Slovénie	1.79	1.42
Allemagne	1.79	1.34	Espagne	1.79	1.40
Grèce	1.79	1.60	Suède	1.79	1.26
Hongrie	1.79	1.49	Suisse	1.79	1.19
Islande	1.79	1.60	avec impôt sur le patrimoine	1.79	0.77
avec impôt sur le patrimoine	1.79	1.03	Turquie	1.79	1.51
Irlande	1.79	1.26	Royaume-Uni	1.79	1.42
Israël	1.79	1.34	États-Unis	1.79	1.26

Note : Les calculs suivent la méthodologie utilisée par Denk (2012). L'indice du stock réel d'épargne montre l'évolution après 30 ans par rapport à la première année lorsque l'indice est égal à 1. Les taux marginaux supérieurs (le cas échéant) sont utilisés pour les calculs.

Source : Calculs de l'OCDE.

L'immobilier résidentiel jouit d'avantages fiscaux considérables

L'immobilier bénéficie d'un traitement fiscal préférentiel par rapport à l'investissement non résidentiel. Il en est de même de la propriété occupante par rapport à l'investissement locatif. Les principales sources de cette absence de neutralité sont les suivantes : *i*) le loyer imputé, c'est-à-dire le service dont bénéficie le propriétaire du fait de vivre dans son bien, n'est pas imposé ; *ii*) les plus-values réalisées sur les résidences principales sont exonérées d'impôt ; *iii*) l'État offre des subventions en faveur de l'investissement dans le logement résidentiel privé, et *iv*) seulement 70 % de la valeur nette de la résidence principale entre dans l'assiette de l'impôt sur la fortune, alors que les autres actifs financiers et réels sont pris en compte sur la base de l'intégralité de leur prix marchand. En revanche, le taux standard de la TVA s'applique sur la vente de nouveaux logements, ce qui supprime dans une large mesure une autre source potentielle de non-neutralité liée au non-assujettissement à la TVA des services de logement.

La meilleure option pour rétablir la neutralité fiscale dans le secteur du logement serait d'imposer les loyers imputés à leur valeur marchande, laquelle pourrait être estimée relativement facilement (surtout dans les villes) dans la mesure où le marché privé locatif privé représente 20 % environ du parc de logements. Le prélèvement d'un impôt sur la valeur marchande des résidences principales et secondaires aurait le même effet, même si cette approche repose sur l'hypothèse d'une distribution homogène du rapport prix/loyer entre les régions géographiques. La taxe foncière étant en principe fondée sur la valeur locative des biens, elle correspond implicitement à une taxe sur les loyers imputés (et effectifs). Mais elle est actuellement fondée sur les valeurs indiquées dans les registres cadastraux, qui ont été actualisés pour la dernière fois vers le milieu des années 70. La précédente *Étude* avait recommandé d'actualiser régulièrement les valeurs cadastrales afin d'avoir une base plus réaliste pour le calcul des taxes foncières. L'actualisation du système sur une base régulière pourrait transformer cette taxe en un impôt direct sur les

loyers. Dans ce cas, les loyers effectifs tirés d'un logement locatif ne devraient pas être imposés. Une deuxième complication tient au fait que la taxe foncière est déterminée au niveau local. Pour qu'elle puisse être assimilée à un impôt national sur les loyers imputés, elle devrait être prélevée à un taux minimum uniforme dans l'ensemble du pays, aligné sur l'imposition des revenus du capital physique.

En outre, l'imposition des plus-values sur les résidences principales devrait être totalement alignée sur celle applicable aux plus-values sur les autres actifs. Les plus-values sur les résidences secondaires ou sur les biens immobiliers locatifs sont exonérées totalement d'impôts lorsque les personnes privées possèdent cette résidence depuis 30 ans (contre 15 ans avant 2012). Le système actuel permet à juste titre la déduction des frais de mutation et des dépenses d'investissement (y compris les améliorations qualitatives et les extensions mais à l'exclusion de l'entretien, de la rénovation et des réparations) de l'assiette imposable. L'imposition des plus-values sur les résidences principales pourrait décourager la mobilité, créant des effets de blocage. Pour surmonter ce problème, le paiement des impôts sur les plus-values devrait être différé si les recettes de la vente sont utilisées pour acheter une autre résidence principale. Les impôts sur les plus-values devraient alors être acquittés lors de la succession.

L'imposition des transferts de capitaux devrait être améliorée

Un dernier aspect de la fiscalité du capital concerne les transferts de capitaux. Les impôts prélevés sur les mutations peuvent être divisés en deux grands groupes : *i*) l'achat et la vente de biens et *ii*) le transfert de biens à titre gratuit sous la forme de donations ou de successions. Les impôts sur le transfert commercial d'actifs financiers sont faibles, même si la nouvelle taxe de 0.2 % sur les transactions prélevées depuis août 2012 risque de créer d'importantes distorsions dans l'allocation des ressources. Cependant, les droits de mutation plus les frais de notaires sont très élevés pour les biens immobiliers (Étude économique de la France, 2011). Il est largement reconnu que les taxes sur les transactions nuisent à la croissance économique car ils découragent le redéploiement optimal des ressources face aux évolutions économiques. Le niveau élevé des taxes sur les transactions dans le secteur immobilier peut créer des effets de blocage et limiter la mobilité résidentielle et, par conséquent, ralentir les ajustements du marché du travail. Il serait donc souhaitable de réduire les droits de mutation prélevés lors de la cession de biens en déplaçant la charge fiscale sur d'autres types d'impôt moins dommageables.

Pour ce qui est des impôts prélevés sur les successions et les donations, deux grandes questions méritent d'être examinées. Premièrement, une justification essentielle des droits de succession est de réduire l'inégalité des chances et les inégalités de revenu observées. En France, les droits de succession sont très progressifs et concernent essentiellement les plus fortunés. Les droits de succession peuvent aussi contribuer à ce qu'un héritage important ne modifie pas les incitations économiques, en réduisant l'offre de travail du bénéficiaire. Les successions non planifiées pourraient ainsi, en principe, être imposées à un taux de 100 % sans que cela ait une influence sur le comportement économique du bénéficiaire. Mais si les successions sont planifiées, un très fort taux d'imposition peut les décourager à constituer un héritage.

Deuxièmement, d'un point de vue plus pratique, les droits de succession devraient être coordonnés avec les droits sur les donations car les premiers pourraient en principe être évités en planifiant les successions sous la forme de transferts entre vifs. En France, les barèmes et les taux marginaux d'imposition sont exactement les mêmes pour les successions et les donations dans le cas des enfants. Pour les parents plus éloignés, les droits de succession sont non seulement au moins aussi élevés que pour les enfants, mais les donations sont plus fortement imposées que les successions (tableau 6). Actuellement, chaque enfant peut recevoir de leurs parents un héritage ou une donation en franchise d'impôt jusqu'à 100 000 EUR (chiffre qui vient d'être abaissé puisqu'il était auparavant de 156 000 EUR), tous les quinze ans. Après quoi, une autre période de 15 ans doit s'écouler avant qu'un transfert de propriété de même montant puisse être réalisé en franchise d'impôt. Mais l'objectif de réduction des inégalités de revenu et de patrimoine supposerait que l'ensemble des donations et des héritages reçus sur la durée de vie d'un

individu soient pris en compte, quelle qu'en soit la source (père et mère ou parents plus éloignés ou amis). Il est important d'imposer les plus-values des actifs financiers et des actifs réels au moment de leur transmission.

Tableau 6. **Taux marginaux supérieurs d'imposition sur les donations et les successions dans les pays de l'OCDE, 2011**

	Succession	Donation	Succession	Donation	Succession	Donation	Succession	Donation
	Épouse		Enfants		Frères et sœurs		Neveux et nièces	
Australie	0	0	0	0	0	0	0	0
Autriche	0	0	0	0	0	0	0	0
Canada	0	0	0	0	0	0	0	0
Chili	25	25	25	25	30	24	24	24
Rép. tchèque	2.5	5	2.5	5	6	12	6	12
Danemark	0	15	15	15	15	36.25	40	36.25
Estonie	21	21	21	21	21	21	21	21
Finlande	16	16	16	16	32	32	32	32
France	0	0	45	45	45	55	55	60
Allemagne	30	30	30	43	43	43	43	43
Grèce	10	10	10	10	20	20	40	40
Hongrie	21	21	0	0	30	30	40	40
Islande	5	5	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Irlande	0	0	30	30	30	30	30	30
Italie	4	4	4	4	6	6	6	6
Japon	50	50	50	50	50	50	50	50
Corée	50	n.d.	50					
Luxembourg	16	4.8	15	1.8	28.8	6	48	8.4
Mexique	0	0	0	0	0	0	0	0
Pays-Bas	20	20	20	20	n.d.	n.d.	n.d.	20
Nouvelle-Zélande	0	0	0	0	0	0	0	0
Norvège	0	0	10	10	15	15	15	15
Pologne	7	7	7	7	7	7	12	12
Portugal	0	0	0	0	0	0	0	0
Rép. slovaque	0	0	0	0	0	0	0	0
Slovénie	0	0	0	0	14	14	14	14
Espagne	n.d.	34	n.d.	34		34	n.d.	34
Suède	0	0	0	0	0	0	0	0
Turquie	n.d..	15	n.d.	15	n.d.	30	n.d.	30
Royaume-Uni	n.d.	0	n.d.	0	n.d.	0	n.d.	0
États-Unis	n.d.	0	n.d.	35	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Source : Ernst & Young, International Estate and Inheritance Guide 2012, http://www.ey.com/GL/en/Services/Tax/International-Estate-and-Inheritance-Tax-Guide---Country-list, téléchargé en juin 2012.

Les taux de TVA réduits sont un moyen inefficace de redistribuer le revenu

Les taxes sur les biens et services sont un élément important du régime fiscal français puisqu'elles représentent un quart environ des recettes fiscales totales. Étant donné que la valeur d'un bien ou d'un service dépend des bénéfices qui en sont tirés, les taxes à la consommation doivent viser à taxer ces bénéfices (et non la transaction en elle-même) soit au départ lorsque le bien ou le service sont vendus pour la première fois, soit tous les ans, sur la base des bénéfices réalisés. La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est généralement considérée comme un impôt efficace. L'OCDE, y compris dans sa précédente *Étude,* considère depuis longtemps qu'il est préférable que le régime de TVA soit fondé sur un taux uniforme et sur une large assiette plutôt que sur des taux multiples et une assiette étroite. Le recours aux droits d'accise se justifie si l'objectif est d'internaliser les externalités négatives engendrées par la consommation de biens et de services spécifiques.

Ce sont généralement des considérations d'équité qui sont invoquées pour justifier l'application de taux réduits sur les biens et services essentiels : ces biens et services seraient essentiellement achetés par

les ménages à bas revenus et devraient donc être moins taxés. Un autre argument est que la propension moyenne à consommer étant plus forte pour les ménages pauvres, un régime de TVA à taux uniforme absorbe une plus grande partie de leurs revenus. Les observations empiriques montrent cependant qu'en France les ménages riches bénéficient de ces taux dans une plus large mesure que les pauvres (Bozio et al., 2012). De plus, certains taux réduits peuvent être régressifs, comme par exemple pour les services de restauration et la location de yachts. Les microsimulations réalisées par Ruiz et Trannoy (2008) pour la France montrent que les taux réduits ne peuvent générer qu'une redistribution peu importante. Les objectifs distributionnels pourraient être réalisés de manière plus efficace relativement aux coûts en prenant en compte l'ensemble du régime fiscal plutôt que la seule TVA. Cela conduirait à supprimer les taux réduits de TVA. Les ménages à faibles revenus seraient protégés par le fait que les transferts sociaux, y compris le RSA, et le salaire minimum sont indexés sur l'inflation. Au besoin, l'effet d'une telle mesure pourrait aussi être compensé par l'augmentation des paiements forfaitaires assujettis à des conditions de ressources, ce qui permettrait de réduire les inégalités à moindre coût (Mirrlees Review, 2011 ; OCDE, 2011e). Un système de ce type est en place au Canada, où les ménages à revenu faible voire moyen bénéficient d'un allégement partiel de leur impôt sur le revenu proportionnel aux taxes estimées sur leur consommation.

A compter du janvier 2014, le taux intermédiaire de la TVA passera de 7 % à 10 %, tandis que le taux réduit passera de 5.5 % à 5 % (le taux standard augmentera de 19.6 % à 20 %). Le taux effectif de TVA est faible par rapport au taux standard, non seulement en raison des nombreux taux réduits, mais aussi du fait du non assujettissement à cette taxe de l'intermédiation financière, des services domestiques non-rémunérés et des services non marchands d'éducation, de santé et de protection sociale. Il est difficile de prélever la TVA sur les services domestiques et sur les services non marchands. La TVA sur les loyers imputés et sur les loyers effectifs est prélevée via la TVA acquittée sur les nouveaux logements.

Une large dispersion des prix implicites du carbone mais des avancées importantes dans l'internalisation de la pollution locale

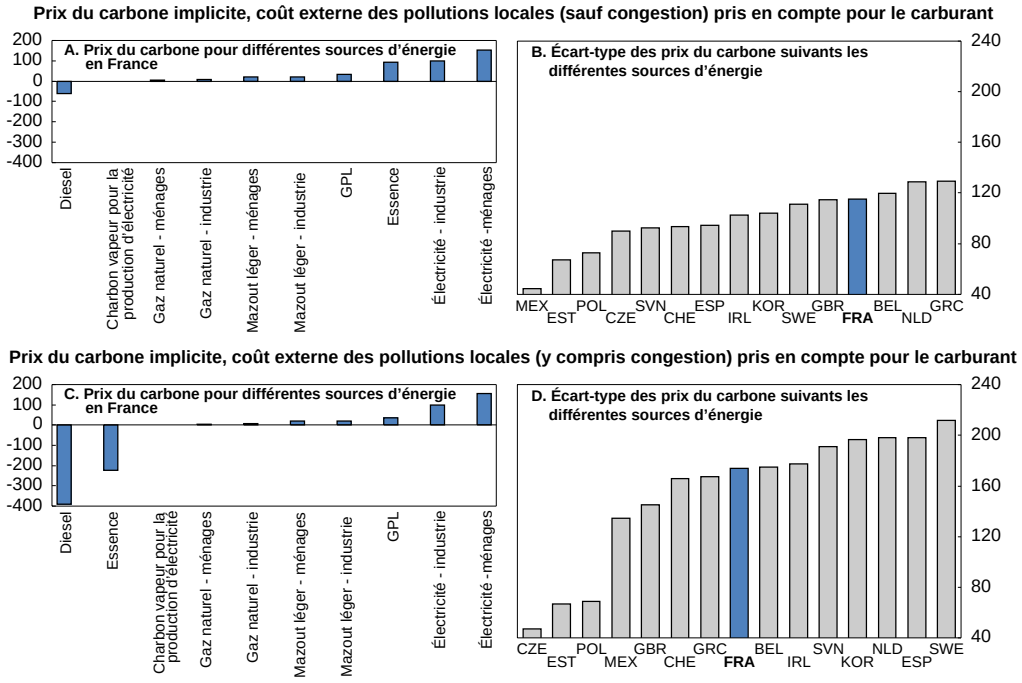
Pour autant que les dommages causés à l'environnement ne sont pas irréversibles, les coûts des externalités négatives associées aux émissions de gaz à effet de serre (GES) et à la pollution environnementale localisée devraient être totalement internalisés dans le prix final des produits polluants, en établissant des taxes égales aux coûts sociaux de la pollution. Les deux volets du Grenelle de l'Environnement lancé sous la présidence Sarkozy prévoient notamment le recours à un plus grand nombre d'instruments, fondés ou non sur les prix, pour atténuer les émissions de GES et réduire la pollution de l'air et de l'eau au niveau local. Néanmoins, le dispositif actuel n'est pas efficace rapporté à son coût. Les prix du carbone estimés qui découlent des taxes existantes sur les diverses sources d'énergie, y compris le carburant automobile, le fioul domestique, le gaz naturel et le charbon, varient largement.

Dans l'idéal, un prix du carbone unique devrait être imposé dans les différents secteurs (et pays) afin de réduire les émissions de GES là où cela coûte le moins cher (OCDE, 2011e). Cette condition n'est généralement pas remplie et, dans certains cas, le prix implicite du CO_2 est même très largement négatif (graphique 8). Le régime fiscal non seulement engendre une différenciation entre les différentes sources d'énergie, mais prévoit un grand nombre d'exonérations et d'abattements fiscaux pour certaines sources d'énergie. Un bon exemple est celui des exonérations des droits d'accise accordées au carburant utilisé pour la pêche et la navigation maritime ainsi que les réductions pour les camions, les gros véhicules agricoles, les autobus et les taxis. Toutefois, la redevance kilométrique sur les poids lourds, qui devrait entrer en vigueur à partir de juillet 2013 sur l'ensemble du territoire, permettra de couvrir davantage les coûts externes associés au transport routier de marchandises. Au total, la dispersion des prix du carbone en France est relativement importante mais reste dans la moyenne des pays de l'OCDE pour lesquels cet indicateur a pu être calculé (graphique 8). Les autorités devraient donc s'attacher à aligner les prix

implicites et explicites du carbone pour toutes les sources d'émissions de façon à minimiser le coût de leur réduction.

Graphique 8. **Dispersion des prix du carbone dans les différents pays de l'OCDE et en France, 2010-T4**[1]

EUR/tonne de CO_2



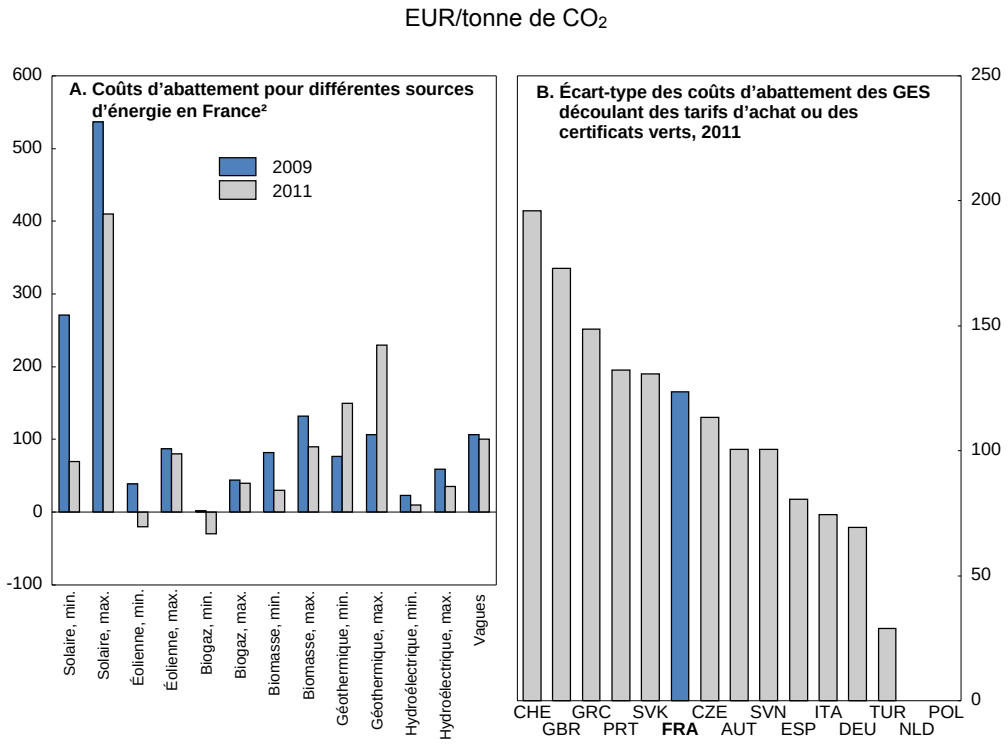
1. Le niveau de la taxe carbone implicite est obtenu comme suit : le point de départ est le droit d'accise, dont on retranche deux types de coûts : *i)* le coût externe de la pollution atmosphérique, du bruit et des accidents ; *ii)* le coût externe des pollutions listées en *i)* plus celui des congestions, normalisé en EUR/tonne de CO_2. Voir graphique 4.4 de l'*Étude économique de la France 2011*.

Source : Calculs de l'OCDE à la base des Études économiques de la France 2011 et de la Pologne 2012.

Une faiblesse supplémentaire des dispositifs actuels de lutte contre le changement climatique tient au chevauchement souvent important existant entre les différents instruments, qui peut accroître les coûts de la réalisation des objectifs. Les deux principaux exemples sont les droits prélevés dès l'achat de voitures de tourisme, en particulier le système de bonus-malus introduit en 2008 et étendu aux véhicules hybrides et électriques au milieu de 2012 ainsi que les tarifs d'achat obligatoires pour les sources d'énergie renouvelable. Ce dernier représente une taxe sur les consommateurs finals d'électricité et se superpose à la fois aux prix du carbone implicites contenus dans les taxes portant sur les énergies fossiles et au signal-prix du système communautaire d'échange de quotas d'émissions (EU-ETS). La sanction financière imposée dès le départ par le système de bonus-malus peut être justifiée si l'élasticité de la consommation de carburant au prix est faible et si des comportements à courte vue ainsi que des asymétries d'informations empêchent les consommateurs de bien percevoir la réduction de leur consommation sur le cycle de vie que représentent des véhicules moins polluants. Cependant, rien ne justifie économiquement le maintien de la partie bonus, qui récompense financièrement une externalité mondiale et locale négative étant donné que même les automobiles à très faibles émissions ont une externalité négative (OCDE, 2011e). Même si le dispositif de bonus-malus a permis la réduction des émissions unitaires et des consommations de carburants des nouveaux véhicules, une étude récente (Givord et d'Haultfoeuille, 2012) montre que la partie bonus accroît les émissions de GES par le biais d'une expansion de la flotte de véhicules et d'un effet de rebond (augmentation du kilométrage).

Les tarifs d'achat ciblés sur les énergies renouvelables se superposent aux signaux de prix émis par le système communautaire d'échange de quotas d'émissions (SCEQE) et sont en conséquence coûteux. Mais un appui actif aux énergies renouvelables peut se révéler nécessaire si la France souhaite respecter les objectifs fixés dans ce domaine par l'UE ou si elle tient à protéger des industries naissantes ou à favoriser l'apprentissage par la pratique. Cependant, l'aide apportée aux énergies renouvelables devrait être efficace par rapport au coût et neutre sur le plan technologique, chaque technologie recevant la même subvention par tonne de CO_2 évitée. Les coûts d'abattement des émissions impliqués par les tarifs d'achat ont sensiblement diminué entre 2009 et 2011, en particulier pour l'énergie solaire, et la dispersion de ces coûts suivant les technologies a été fortement réduite. Pourtant, les coûts en question restent élevés pour l'énergie solaire et varient encore sensiblement. Cela est vrai également par rapport aux autres pays, la France se situant à l'extrémité supérieure de l'échelle (graphique 9). Le gouvernement devrait ajuster encore les coûts de réduction des émissions et les rendre plus homogènes pour réaliser de manière efficace ses objectifs dans le domaine des énergies renouvelables.

Graphique 9. **Dispersion des coûts de réduction des émissions de carbone imputable aux dispositifs de soutien direct (tarifs d'achat, certificats verts)[1]**



1. Les coûts d'abattement sont calculés par rapport à un scénario de référence basé sur des centrales électriques au charbon.
2. Min. et max. désignent les coûts d'abattement calculés sur la base des tarifs d'achat les plus bas et les plus élevés pour différentes sources d'énergie.

Source : Calculs de l'OCDE fondés sur l'Étude économique de la Pologne 2012.

Pour ce qui est de l'internalisation de la pollution locale, la France a enregistré d'importantes avancées en relevant la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) due par les exploitants de décharges recevant des déchets ménagers et les exploitants d'installations d'incinération de déchets industriels spéciaux. La taxe sur la mise en décharge a été portée à 20 EUR/tonne en 2010, soit à peu près le niveau des coûts externes estimés, et devrait être augmentée jusqu'à 40 EUR d'ici à 2015. La TGAP aligne les taxes sur l'incinération sur les coûts sociaux. En revanche, les coûts externes de l'utilisation de

pesticides et d'engrais ne sont actuellement que partiellement internalisés, voire pas internalisés du tout, comme souligné dans l'*Étude* précédente (OCDE, 2011e). Dans ces conditions, les pouvoirs publics devraient réfléchir à l'introduction d'une taxe sur les engrais et à l'augmentation de la taxe sur les pesticides pour s'aligner sur les coûts externes estimés. Concernant la pollution atmosphérique, dans le cadre de la loi de finances pour 2013, les tarifs de la TGAP applicables aux émissions d'oxyde de soufre et autres composés ont été augmentés, le seuil d'application a été abaissé et la TGAP étendue à cinq nouvelles substances polluantes émises dans l'air (le benzène, l'arsenic, le sélénium, le mercure et les hydrocarbures aromatiques polycycliques). Le gouvernement a annoncé que les taxes environnementales seraient relevées pour engendrer des recettes supplémentaires de EUR 3 milliards par an à l'horizon de 2016., mais tous les détails n'ont pas encore été communiqués

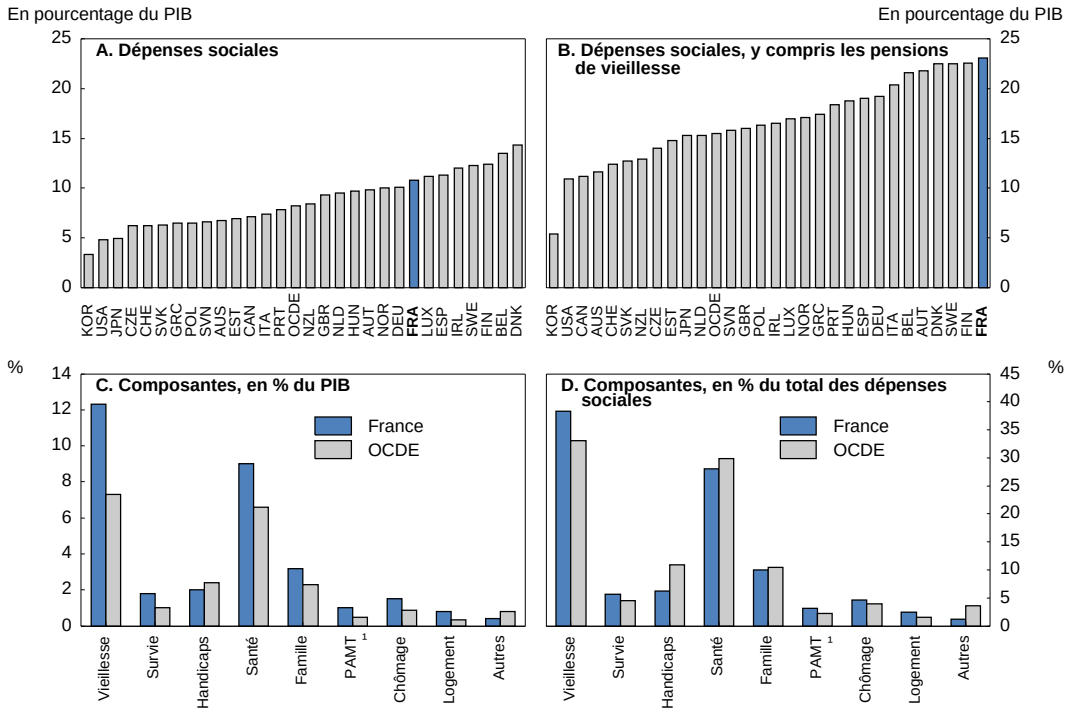
Le système de transferts devrait être simplifié

Le système de transferts en espèces est la clé de voûte du système de redistribution des revenus puisqu'environ 70 % des revenus redistribués transitent par ce canal. Les dépenses sociales, y compris les dépenses publiques consacrées à la famille, les aides au logement et les prestations de chômage, les pensions de réversion et d'invalidité et les politiques actives du marché du travail (PAMT) représentent 10 % du PIB, ce qui place la France au septième rang des pays de l'OCDE (graphique 10, panneau A). Si l'on tient compte aussi des prestations de retraite et des dépenses publiques de santé (panneau B), la France arrive au premier rang puisque la part du PIB servant à financer ces dépenses ainsi redéfinies, mais de ce fait plus difficilement comparables, est alors de 30 %. En 2009, toutes les catégories de dépenses sociales, à l'exception des prestations liées à l'incapacité et des « dépenses sociales diverses », représentaient en France une part du PIB supérieure à la moyenne de l'OCDE (graphique 10, panneau C). Si l'on regarde les parts respectives des diverses catégories de dépenses dans le total des dépenses sociales, on s'aperçoit que la France consacre considérablement plus que la moyenne de l'OCDE aux prestations de retraite et légèrement plus aux pensions de réversion, aux politiques du marché du travail et au logement (graphique 10, panneau D).

Le système est complexe puisqu'il existe plus de 60 programmes de dépenses (sans compter environ 90 régimes de retraite et de réversion). La complexité alourdit les coûts administratifs et le manque de transparence qui en résulte constitue un obstacle pour les bénéficiaires potentiels en même temps qu'un frein à l'utilisation des prestations. Se pose en outre un problème général de cohérence globale du système lié au fait que certains transferts se superposent et qu'ils sont parfois conçus isolément les uns des autres, parfois en raison de difficultés de coordination entre différents échelons administratifs. Les décisions ne sont pas toujours fondées sur des évaluations détaillées des coûts. Par exemple, la réduction du nombre de places offertes dans le système public d'éducation préscolaire aux enfants de 2 à 3 ans (dans les écoles maternelles), mise en œuvre pour engendrer des économies, a été largement compensée par un accroissement du nombre de celles offertes par d'autres systèmes publics d'accueil préscolaire (haltes-garderies et crèches) qui pèsent plus lourd sur les finances publiques. Il arrive que les objectifs assignés aux programmes de dépenses soient contradictoires entre eux. Les politiques familiales ont ainsi vocation à améliorer les conditions d'accueil des enfants dans des structures préscolaires afin de permettre aux parents (principalement aux femmes) de revenir rapidement sur le marché du travail alors que l'allocation de congé parental (complément de libre choix d'activité, CLCA, versé sous certaines conditions d'activité) versée à ceux qui décident de rester à la maison pour élever leurs jeunes enfants constitue une forte incitation notamment pour les personnes à faible revenu (peu qualifiées) à rester chez eux pendant de nombreuses années, ce qui réduit considérablement leurs chances de revenir un jour à la vie active.. Par ailleurs, on observe un manque d'harmonisation en ce qui concerne tant les revenus pris en compte pour le calcul des transferts sous condition de ressources que les plafonds appliqués et les périodes de référence retenues. Pour le calcul du RSA activité, c'est par exemple le revenu perçu au titre du trimestre précédent qui est pris en compte tandis que pour la PPE (prime pour l'emploi), c'est le revenu

perçu au titre de l'année N-1 (antérieure à l'exercice) qui sert de référence, et que pour l'attribution des aides au logement, c'est le revenu de l'année N-2.

Graphique 10. **Dépenses sociales en France et dans les pays de l'OCDE, 2009**



1. Politiques actives du marché du travail.

Source : OCDE, Base de données sur les dépenses sociales (SOCX).

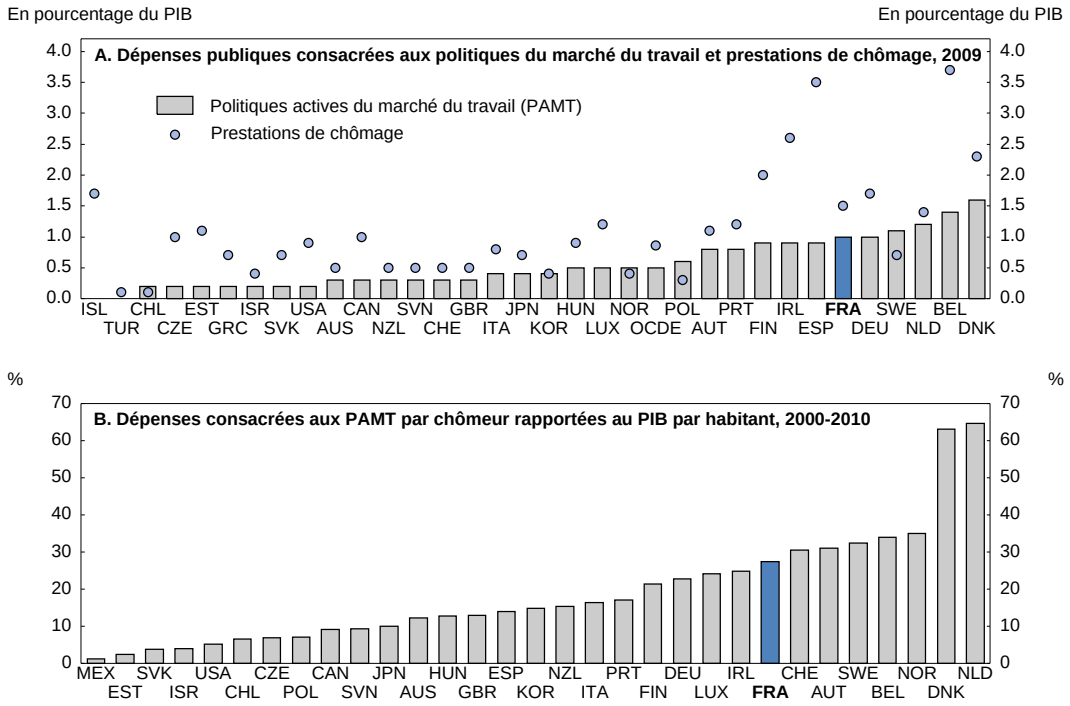
Dans ce contexte, de solides arguments plaident en faveur d'une simplification des transferts en espèces au bénéfice des ménages. L'une des pistes à explorer dans cette optique consisterait à fusionner toutes les prestations soumises, ou non, à des conditions de ressources (cette solution étant déjà actuellement en phase d'expérimentation au Royaume-Uni) en une seule prestation, de façon budgétairement neutre, ce qui permettrait d'améliorer la transparence du système et de supprimer les incohérences. Cette prestation unique recouvrirait également les aides au logement, sous réserve d'un rééquilibrage des rapports locatifs, comme préconisé dans la précédente *Étude*.

La conditionnalité des prestations de chômage devrait être renforcée

Les dépenses publiques consacrées aux prestations de chômage et aux politiques actives du marché du travail (PAMT) sont relativement élevées en France, en pourcentage du PIB, mais la France recule dans le classement si l'on considère les dépenses consacrées aux PAMT par chômeur rapportées au PIB par habitant (graphique 11). Les taux de remplacement nets relativement élevés des prestations de chômage, de 70 % dans le cas de la France, et la durée maximale de versement des prestations, qui est plutôt longue, sont deux facteurs censés assurer que les demandeurs d'emploi ont la possibilité de trouver un poste correspondant à leurs qualifications. Les mesures actives, en particulier les programmes de reconversion professionnelle, peuvent se révéler indispensables pour aider les chômeurs à mettre à jour leurs connaissances ou à acquérir de nouvelles compétences de façon à améliorer leurs perspectives sur le marché de l'emploi, mais les prestations devraient être assorties d'incitations visant à raccourcir les

périodes de chômage et à éviter le chômage de longue durée qui a un coût élevé tant pour les individus concernés que pour les finances publiques et la société.

Graphique 11. **Politiques actives du marché du travail et prestations de chômage**[1]



1. Les politiques actives du marché du travail recouvrent les services publics de l'emploi et l'administration, la formation professionnelle, les incitations à l'emploi, l'intégration des handicapés, la création directe d'emplois et les aides à la création d'entreprise.

Source : OCDE, Bases de données sur les dépenses sociales (SOCX), les politiques de l'emploi/PAMT et les statistiques de la population active.

Lorsque la croissance sera de retour, les incitations au retour à l'emploi pourraient être renforcées dans le système français, sans amplifier les inégalités de revenu, en appliquant aux prestations un taux de dégressivité, et/ou en subordonnant le versement de ces prestations à la participation à des mesures actives efficaces de retour à l'emploi, et en imposant l'obligation d'accepter toute offre d'emploi jugée « raisonnable ». En premier lieu, la durée maximale de versement des prestations est de deux ans (trois ans pour les personnes âgées de plus de 50 ans) et le taux de remplacement est uniforme pendant cette période. Les indemnités de chômage de longue durée (allocation de solidarité spécifique, ASS, et allocation équivalent retraite, AER) rallongent cette période considérablement. L'ASS est une prestation de chômage de longue durée très proche du niveau du RSA socle, mais elle permet de cumuler les droits à la retraite (voire ci-dessous). L'AER, significativement plus élevées que l'ASS et le RSA socle, est destinée aux chômeurs ayant cotisé suffisamment longuement pour bénéficier d'une retraite à taux plein, mais n'ayant pas atteint l'âge minimum de départ à la retraite. L'AER, supprimée en 2011, serait rétablie en 2013, sous conditions d'éligibilité strictes, pour les personnes nées en 1952 ou 1953. Il faut veiller à ne pas prolonger ce dispositif, qui favorise la sortie précoce du marché du travail et pèse sur les finances publiques, et agir plutôt sur l'accès à la surcote.

Des données factuelles concernant plusieurs pays suggèrent que les personnes à la recherche d'un emploi ont tendance à intensifier leurs efforts lorsque la date à laquelle prennent fin leurs droits à

prestations se rapproche. Sachant que pendant les périodes de ralentissement de l'activité, les offres d'emplois se raréfient, la durée et le montant des prestations pourraient toutefois être fonction du taux de chômage local. En second lieu, le taux marginal effectif d'imposition en cas de suppression des prestations de chômage varie entre 75 % et 90 % pour une large palette de revenus et de situations familiales (tableau 2). Il est donc important de subordonner effectivement le versement des prestations à la poursuite de démarches actives de recherche d'emploi par les bénéficiaires et à leur participation à des programmes de reconversion. Selon une loi adoptée en 2008, le refus d'une deuxième offre d'emploi jugée « raisonnable » est en théorie sanctionné par la suspension de l'indemnisation pendant deux mois. L'absence de données disponibles ne permet pas de lever les doutes sur le fait que la suppression des prestations serait rarement appliquée en cas de refus d'offres d'emploi. Introduire un taux de dégressivité, qui entraînerait une baisse de l'indemnisation au fil du temps, inciterait les chômeurs à s'efforcer de retrouver du travail, notamment car leur salaire de réserve baisse avec leur chance de retrouver un travail et lorsque la fin de la période d'indemnisation se rapproche, comme le fait de conditionner le versement des prestations de chômage à la recherche active d'un emploi. Mais une dégressivité graduelle peut être complexe à administrer s'il y a chevauchement entre prestations de chômage et d'autres transferts sociaux. Par contre, une baisse plus marquée en escalier, par exemple avec deux paliers sur la durée d'indemnisation, peut éviter ce problème. En fait, cette former de dégressivité a été mise en œuvre dans de nombreux pays de l'OCDE (tableau 7). Alors que d'après Dormont et al., (2001), la dégressivité expérimentée en France dans les années 90 n'aurait pas eu d'effet positif sur la reprise de l'emploi, Prieto (2000) suggère qu'une baisse plus concentrée (moins graduelle) des allocations augmente davantage le retour à l'emploi qu'une baisse progressive.

Tableau 7. **Dégressivité des indemnités de chômage en Europe, 2010**

Pour une personne de 40 ans (lorsque les allocations dépendent de l'historique des emplois, la tableau fait l'hypothèse d'une période de travail ininterrompue)

	Taux de remplacement (% de la base salariale)	
	Initial	À la fin de la période d'éligibilité
Belgique	60	53.8 (après un an)
Rép. tchèque	65	50-45 (après 2 et 4 mois)
Estonie	50	40 (après 101 jours)
Italie	60	50 après 6 mois
Pays-Bas	75	70 (après 2 mois)
Pologne	30% du salaire moyen	23% du salaire moyen (après 3 mois)
Slovénie	70	60 (après 3 mois)
Espagne	70	60 (après 6 mois)
Suède	80	70 (après 9 mois). 65 (après 14 mois).
Lettonie	65	32.5 après 7 mois
Lituanie	40 + fixed amount of LTL 350 per month	20 après 3 mois

Source : www.oecd.org/els/social/workincentives.

En outre, le service public de l'emploi (SPE), Pôle emploi a vocation à s'occuper des chômeurs et de leur indemnisation, mais éprouve des difficultés à exercer un suivi attentif des demandeurs d'emploi et à leur proposer des formations et des solutions adaptées à leur situation. Un conseiller de Pôle emploi suit en moyenne 160 dossiers (Pôle emploi, 2012), ce qui est deux à trois fois plus qu'au Royaume-Uni. Rapportés au nombre de demandeurs d'emploi, les effectifs du SPE français représentent moins de la moitié des effectifs allemands et britanniques (Inspection Générale des Finances, 2011). Depuis 2009, Pôle emploi se trouve en concurrence avec des organismes de placement privés. Il ressort d'une étude récente, réalisée à la demande du Sénat, qu'un suivi plus poussé exigerait davantage de ressources (Alduy, 2011). Le récent rapport Dares-Pôle emploi (2013) montre que les bénéficiaires d'accompagnement renforcé suivis par un

organisme privé bénéficient d'un accompagnement plus intensif et plus personnalisé, en revanche les taux de retour à l'emploi et de retour à l'emploi durable des chômeurs accompagnés par Pôle emploi sont supérieurs à ceux des personnes suivies par un opérateur privé. Néanmoins, on ne dispose d'aucune information précise sur ce que coûte l'accompagnement d'un chômeur destiné à lui permettre de retrouver un emploi stable. Globalement, il conviendrait d'améliorer la transparence sur l'efficacité-coût des services de placement. C'est à l'Australie que l'on pourrait utilement se référer pour illustrer comment le fait de passer des contrats liés aux résultats avec des prestataires privés, ce qui permet d'intensifier la concurrence et d'évincer les entreprises n'offrant pas une qualité de service suffisante, peut contribuer à remettre les bénéficiaires de prestations sur les rails de l'emploi stable moyennant un bon rapport efficacité-coût (Behaghel et al., 2012 ; OCDE, 2012b). Les expériences d'externalisation de l'accompagnement réalisées aux Pays-Bas montrent également l'importance de la nature des contrats passés et des incitations données aux opérateurs externes.

Le nouveau plan stratégique Pôle Emploi 2015 sur trois ans (Objectif 2015), adopté en juillet 2012, doit notamment permettre à Pôle emploi de mieux mesurer ses résultats et de mieux cibler les profils des personnes en difficulté. Il prévoit des redéploiements d'effectifs et des moyens supplémentaires de façon à ce que les conseillers en charge d'accompagner les demandeurs d'emploi les plus éloignés du marché du travail aient un portefeuille limité à 70 demandeurs d'emplois. Il conviendrait aussi de trouver des réponses à trois questions brûlantes se rapportant à la coordination et l'efficacité. Premièrement, l'UNEDIC, qui gère le système d'indemnisation des chômeurs, est administrée pour des raisons historiques par les partenaires sociaux par lesquels elle a été fondée en 1958. Les principaux paramètres du système sont définis par les organisations syndicales et patronales. Le seul pouvoir qu'a l'État est celui de refuser de signer la convention, ce qui ne s'est produit qu'une seule fois au cours des quarante dernières années. L'UNEDIC est indépendante de l'État et de la sécurité sociale et peut émettre sa propre dette en son nom propre pour financer ses déficits ; il n'en demeure pas moins que l'État a explicitement garanti les émissions d'obligations de l'UNEDIC en 2011 et 2012 (Standard & Poor's, 2012), et plus généralement la dette de l'UNEDIC bénéficie d'une garantie quasi-explicite de l'Etat. Deuxièmement, les programmes de formation proposés aux chômeurs le sont à la fois par les collectivités territoriales (régions), par Pôle emploi et par l'État. Or le manque de coordination entre ces trois acteurs risque fort d'être préjudiciable au ciblage des programmes (CNFPT, 2010). Le Plan stratégique Pôle Emploi 2015 comprend plusieurs mesures visant à augmenter l'efficacité de l'offre de service de formation. Enfin, la fusion de l'ANPE et des ASSEDIC pour former Pôle emploi en 2009 n'a pas encore produit tous les fruits qu'on en attendait à cause des écueils rencontrés dans l'informatisation complète des tâches administratives (Alduy, 2011). Globalement, les pouvoirs publics devraient s'efforcer d'améliorer l'efficacité du système par rapport à son coût, et de mieux appliquer tout en les renforçant les politiques d'activation.

Les transferts sociaux devraient favoriser en priorité le retour à l'emploi des bénéficiaires

Le revenu de solidarité active (RSA) est la pierre angulaire du vaste système d'aide sociale. Son adoption en 2009 a contribué à rationaliser le réseau complexe de prestations sociales qui existaient auparavant et a marqué une avancée salutaire. Le RSA socle est destiné à assurer aux personnes sans emploi un soutien financier minimum en fonction du revenu et de la composition du foyer. Le revenu du foyer est évalué sur une base très large englobant toutes les autres prestations versées régulièrement (aides au logement, allocations familiales, etc.). L'une des ambitions de la réforme de 2009 était de coupler l'aide sociale avec une stratégie d'accompagnement en vue du retour à l'emploi en renforçant la conditionnalité : l'idée était d'obliger les bénéficiaires à rechercher activement un emploi, à participer à des programmes de formation et à d'autres initiatives dans le cadre des PAMT (OCDE-OIT, 2011). Ne pas se plier à l'obligation de rencontrer régulièrement un conseiller social ou un conseiller pour l'emploi ou de prendre part à des programmes de recherche active d'emploi entraîne la suspension du versement des prestations. L'application du volet incitatif reste cependant limitée : certains bénéficiaires du RSA ne sont nullement conseillés et le suivi est insuffisant. Au lieu d'être pris en main par un conseiller unique de Pôle emploi, les

bénéficiaires du RSA socle sont également conseillés par d'autres organismes, dont la sécurité sociale et les collectivités locales (OCDE-OIT, 2011 ; Bourguignon, 2011). Début 2012, les sanctions pour le non-respect des obligations de recherche d'emploi des bénéficiaires du RSA socle ont été durcies. Cette mesure est bienvenue, mais son application systématique reste à vérifier.

Le RSA activité est une prime représentant environ 60 % de chaque euro gagné jusqu'à un certain plafond au-delà duquel elle décroît de manière linéaire. Il permet d'éviter la trappe à pauvreté qui résultait de la réduction des prestations sociales proportionnellement à l'accroissement des revenus du travail. Pour autant, l'impact global de la réforme sur l'emploi est incertain et les taux de non-recours demeurent élevés pour le RSA activité. Bourguignon (2011) montre néanmoins que le RSA permet d'atténuer sensiblement la pauvreté.

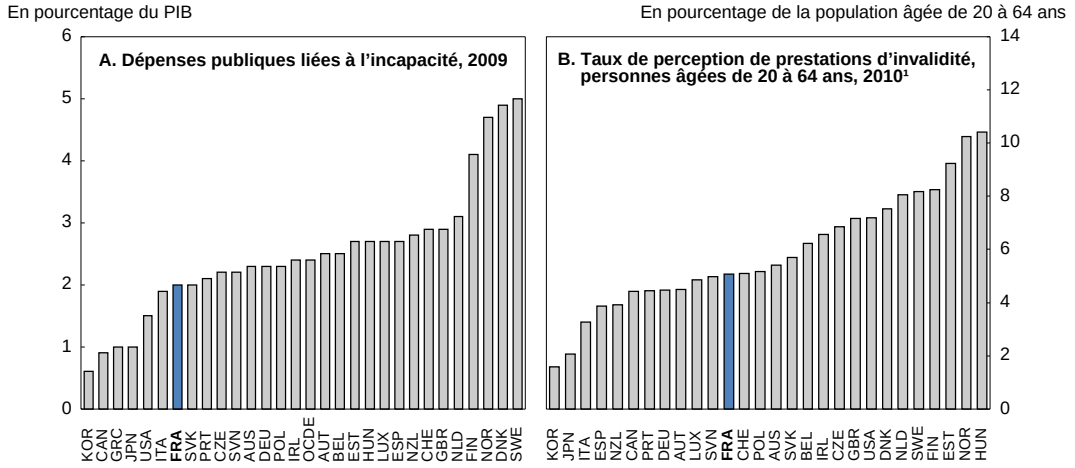
L'allocation de solidarité spécifique (ASS), une prestation de chômage de longue durée ouvrant des droits à la retraite, est généralement attribuée à des travailleurs ayant épuisé leurs droits aux allocations de chômage et à ceux appartenant à des catégories professionnelles spécifiques (artistes, marins et dockers) qui se retrouvent au chômage mais sans avoir d'assurance chômage. L'attribution de l'ASS est octroyée aux salariés ayant travaillé plus de 5 ans au cours des 10 ans précédant la fin du contrat de travail et sous conditions de ressources du foyer. Elle est conditionnée à une recherche d'emploi de la part de l'allocataire et vise, comme le RSA, à offrir un filet de sécurité tout en autorisant le cumul des prestations et des revenus d'activité pour favoriser la reprise d'emploi. Un des inconvénients majeurs de l'ASS tient toutefois au fait qu'elle peut réduire l'offre de travail pour certains travailleurs âgés (en particulier pour les travailleurs peu qualifiés / à faible revenu). Si une personne se retrouve au chômage à l'âge de 52 ans, et a suffisamment travaillé, elle peut recevoir, après avoir perçu des prestations de chômage pendant trois ans, des prestations sociales jusqu'à sa retraite. En effet, même lorsque les droits à l'ASS sont épuisés, les personnes âgées de 61 ans et plus peuvent continuer à percevoir ces prestations jusqu'à l'âge minimum de la retraite. De fait, environ la moitié de tous les bénéficiaires de l'ASS avait, en 2010, 50 ans ou plus (DARES, 2012). Si l'accès à l'ASS est plus contraignant que pour le RSA, elle est aussi plus généreuse notamment car elle ouvre des droits à la retraite.

Les prestations d'invalidité constituent un régime de substitution possible

Durcir les exigences en matière de recherche d'emploi et d'activation pour l'accès à l'aide sociale et fermer les possibilités de retraite anticipée implicitement offertes par l'indemnisation du chômage pourraient encourager par exemple le recours au régime d'invalidité comme régime de substitution. Un système optimisé devrait donc prévoir un contrôle strict des conditions d'accès aux prestations d'invalidité (Røed et Westlie, 2012). Les pensions d'invalidité sont naturellement plus élevées que le revenu minimum procuré par l'aide sociale. De plus, même si les prestations en espèces sont inférieures à celles versées au titre de l'indemnisation du chômage, l'absence d'obligations de recherche d'emploi et de participation à un programme d'activation pourrait inciter les personnes concernées à se tourner de préférence vers les prestations d'invalidité. Les dépenses publiques consacrées aux prestations en cas d'incapacité (pensions d'invalidité et indemnités en cas de maladie) sont relativement peu élevées en France (environ 2 % du PIB) et la part des bénéficiaires de prestations d'invalidité dans la population en âge de travailler est relativement faible, quoiqu'en augmentation depuis le milieu des années 90 (graphique 12). Les dépenses publiques liées à l'incapacité recouvrent principalement des mesures passives (prestations en espèces). Figurent notamment parmi les mesures d'encadrement les lois anti-discrimination et l'application de sanctions aux entreprises privées et publiques qui ne respecteraient pas les quotas de personnes handicapées dans leurs effectifs. Faute de différenciation dans les quotas en fonction des degrés de handicap, il n'est pas surprenant que les employeurs ne recourent la plupart du temps qu'à l'embauche de personnes faiblement handicapées (OCDE, 2010 ; IZA, 2010). Les flux d'entrées dans le régime d'invalidité pourraient être réduits. Il conviendrait de surveiller de près la durée des congés-maladie car un allongement de cette durée accroît la probabilité d'un basculement vers le régime d'invalidité, et, en 2004

au moins, la France faisait partie des pays de l'OCDE dans lesquels la durée moyenne du congé-maladie était la plus longue (OCDE, 2005). Il faudrait, contrairement à la pratique actuelle, que les PAMT (notamment en matière de conseil professionnel, de formation et d'enseignement) incluent des mesures en faveur des personnes handicapées de sorte que des incitations à l'emploi viennent compléter la garantie de ressources.

Graphique 12. **Dépenses publiques liées à l'invalidité et taux de perception des prestations d'invalidité dans les pays de l'OCDE**



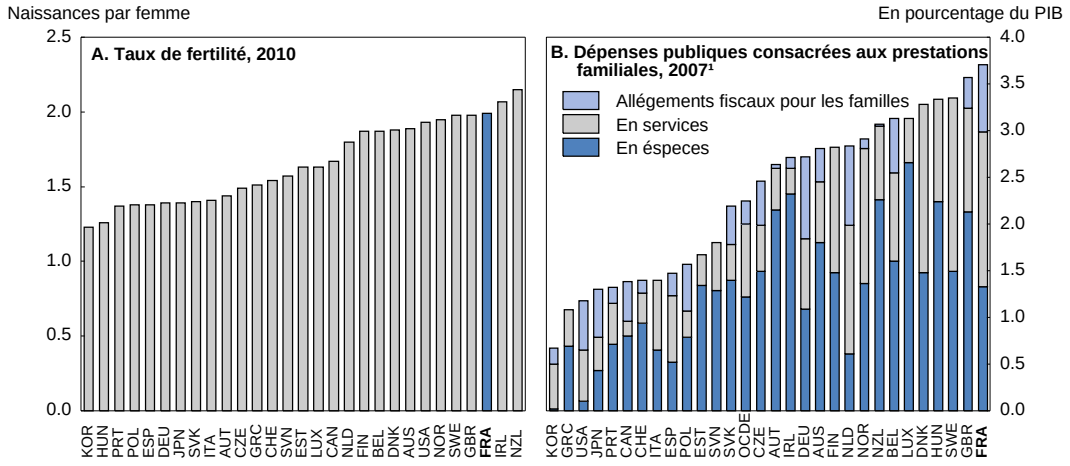
1. Ou dernière année pour laquelle on dispose de données ; 2007 pour la France.

Source : OCDE, Base de données sur les dépenses sociales (SOCX) et OCDE (2013), Santé mentale et emploi : Belgique.

Les allocations familiales favorisent les familles de plus de trois enfants

Les politiques familiales reposant sur le système des prestations familiales visent à encourager les couples à avoir davantage d'enfants et à préserver le niveau de vie des familles avec enfants conformément au principe de l'équité horizontale. Les familles avec enfants devraient donc payer moins d'impôts étant donné qu'à revenus égaux, leur niveau de vie est inférieur à celui des foyers sans enfant. On entend souvent qu'une telle politique est régressive sous l'angle de l'équité verticale car elle conduit à favoriser davantage les familles aisées avec enfants. Cependant, l'équité horizontale peut être atteinte sans amplifier les inégalités globales de revenus en appliquant un taux d'imposition marginal plus élevé aux foyers sans enfant qu'aux foyers avec enfants. Les études empiriques suggèrent que ces incitations financières, qui combinées à d'autres politiques familiales diminuent le coût d'élever des enfants, ont un effet tangible sur les taux de fécondité (D'Addio et Mira D'Ercole, 2005 ; Luci et Thévenon, 2012). En effet, on observe en France une concomitance entre un niveau élevé de dépenses consacrées aux politiques familiales, exprimées en pourcentage du PIB, et un fort taux de fécondité (graphique 13). Les dépenses consacrées aux politiques familiales servent à financer des prestations en espèces versées directement, de nombreux allégements fiscaux et des prestations en nature. Les deux principales mesures d'ordre budgétaire utilisées pour atteindre l'équité horizontale, et ainsi réduire les coûts supplémentaires qu'entraîne la présence d'enfants au sein d'un foyer, consistent à tenir compte du nombre d'enfants dans le calcul de l'imposition des familles et à accorder des allocations familiales non soumises à des conditions de ressources. En 2010, le coût des réductions d'impôts accordées au titre des conjoints et enfants a représenté plus de 1 % du PIB et celui des allocations familiales 0.6 % du PIB.

Graphique 13. **Taux de fécondité et prestations familiales**



1. Les aides publiques comptabilisées ici sont uniquement réservées aux familles (allocations familiales, congés parentaux et aides à la garde d'enfants). Les dépenses consacrées à d'autres domaines de la politique sociale telles que la santé et l'aide au logement ont aussi pour fonction d'aider les familles, mais pas de manière exclusive ; elles ne sont donc pas prises en compte ici.

Source : Base de données de l'OCDE sur la famille.

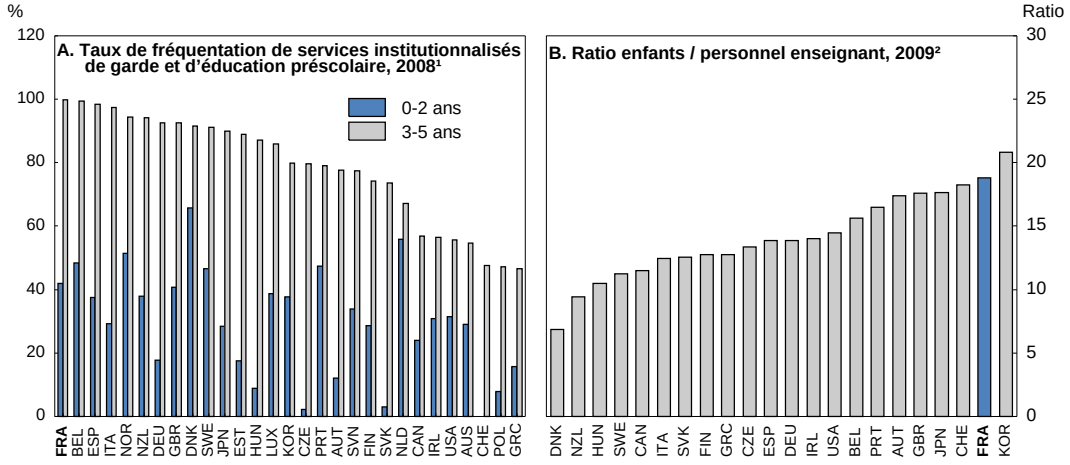
L'aide aux familles favorise celles qui ont plus de trois enfants. En ce qui concerne l'impôt sur le revenu, les deux premiers enfants ouvrent droit à une demi-part dans le calcul du quotient familial alors que les suivants ouvrent droit à une part entière. Les familles comptant un enfant ne perçoivent pas d'allocations familiales, l'allocation mensuelle est d'environ 130 euros pour deux enfants, et au delà, chaque enfant, donne droit au versement de plus de 160 euros par mois. Peuvent prétendre au complément familial, qui est une prestation sous condition de ressources, les familles comptant trois enfants ou plus âgés de plus de trois ans. Il est à noter que d'autres droits à prestations sont subordonnés au nombre d'enfants. Les parents ayant élevé trois enfants ou plus peuvent ainsi tous deux bénéficier d'une majoration (non imposable) de 10 % du montant de leur retraite. Les familles qui sont obligées de déménager à l'arrivée d'un troisième enfant peuvent également prétendre au bénéfice d'une prime de déménagement.

L'allocation de congé parental tel qu'il est conçu peut entraîner les mères peu qualifiées dans une trappe à inactivité

L'allocation de congé parental (CLCA) avant et après une naissance et l'accès aux structures d'accueil préscolaire constituent également des aspects importants de la politique de la famille, ces deux facteurs conjugués exerçant une influence déterminante sur la décision des femmes de reprendre, ou non, le travail. Le congé de maternité est de 16 semaines (26 semaines pour le troisième enfant). Au terme d'un congé de maternité, les parents ont le choix entre trois options : *i*) rester à la maison avec le nouveau né et percevoir une allocation ; *ii*) employer à domicile une garde d'enfants qualifiée ou confier l'enfant à une structure de garde privée, et percevoir une aide versée directement en espèces et bénéficier d'un crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants à hauteur de 50 % des cotisations patronales de sécurité sociale ; ou *iii*) confier l'enfant à une structure d'accueil publique (crèche ou halte garderie) dans laquelle les enfants dont les deux parents travaillent bénéficient d'un traitement préférentiel. Les deux dernières options, complétées par le versement, aux parents de jeunes enfants, d'une aide forfaitaire calculée en fonction du revenu (en plus des allocations familiales), encouragent clairement la participation des femmes au marché du travail. Si le taux de fréquentation de structures institutionnalisées de garde préscolaire, d'environ 40 % pour les enfants de moins de 2 ans, est relativement élevé, il peut encore progresser. La qualité des services d'accueil des enfants, évaluée par le taux d'encadrement, semble être un problème pour les enfants de

moins de 3 ans (graphique 14). Quelques éléments, certes anecdotiques, révèlent également que les structures publiques d'accueil des enfants de moins de 3 ans ne sont pas toujours équitablement réparties géographiquement et ne ciblent pas suffisamment les familles monoparentales à faible revenu qui ne peuvent bénéficier des réductions d'impôt en vigueur.

Graphique 14. **Taux de fréquentation des services institutionnalisés de garde et d'éducation préscolaire et taux d'encadrement dans les services agréés de garde d'enfants**



1. Les taux de fréquentation sont exprimés en équivalents plein temps.
2. Moyenne pour les enfants de moins de 3 ans.

Source : Base de données de l'OCDE sur la famille.

L'allocation de congé parental (CLCA), dans sa forme actuelle, peut créer une trappe à inactivité pour les mères peu qualifiées, *i.e.* à faible revenu, puisqu'elles peuvent en bénéficier dans certains cas pendant six années consécutives : cette allocation forfaitaire peut être perçue pendant six mois pour le premier enfant et pendant trois ans après la naissance du deuxième et du troisième enfant, dès lors que ceux-ci naissent, respectivement, dans un délai de quatre et cinq ans après l'arrêt de l'activité professionnelle de la mère, ce qui peut conduire au calendrier de naissances suivant : naissance du premier enfant l'année N, du deuxième l'année N+1 et du troisième l'année N+3. Après six années passées à la maison, il se peut que les femmes, surtout les peu qualifiées, éprouvent de graves difficultés à reprendre le travail (bien qu'elles conservent leur emploi initial). De fait, le taux d'emploi des femmes peu qualifiées en âge de procréer est bas (graphique 4). Le CLCA assure un taux de remplacement acceptable aux familles/personnes à faible revenu, mais pour les personnes à revenu élevé, le faible taux de remplacement encourage un retour précoce à l'emploi occupé préalablement. Il est vrai que le système actuel comporte une composante incitant quelque peu les femmes à reprendre le travail plus rapidement après le deuxième ou le troisième enfant puisqu'au lieu de rester à la maison pendant trois ans pour le troisième enfant, une mère peut décider de ne rester qu'une année supplémentaire chez elle (ce qui ramène la durée du congé de six à quatre ans) et de percevoir en contrepartie une allocation majorée de 30 %. Globalement, la durée du CLCA devrait être raccourcierelevé. L'accroissement du nombre de places dans les structures accueillant les enfants de moins de trois ans est une condition préalable au raccourcissement du congé parental.

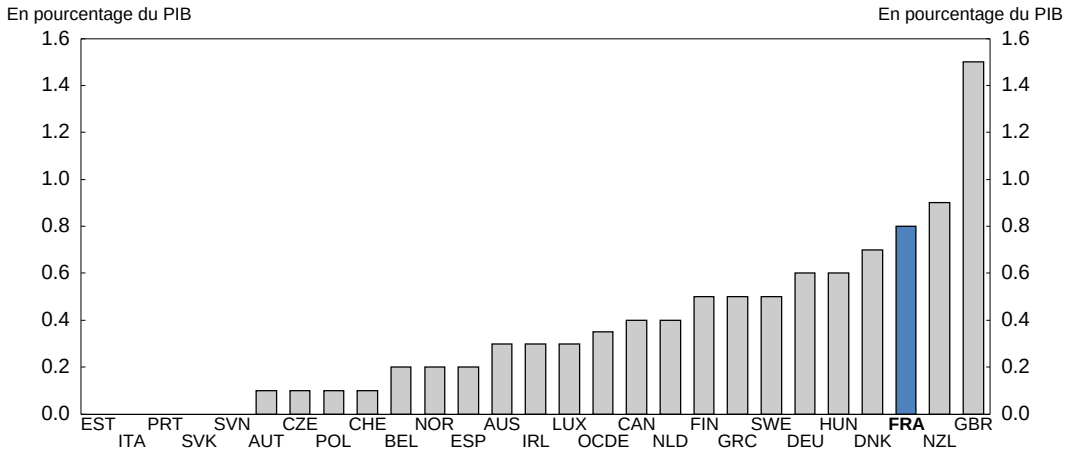
En l'état actuel, le système remplit une fonction redistributive potentiellement importante. Les avantages fiscaux accordés sous condition de ressources au titre des frais de garde d'enfants d'âge préscolaire et le fait que les tarifs appliqués par les crèches soient fonction des revenus des parents sont certes des facteurs favorisant les moins aisés. Par ailleurs, on observe des chevauchements entre le CLCA, l'allocation de rentrée scolaire, versée sous condition de ressources, et l'allocation de base de la *prestation d'accueil du jeune enfant* (PAJE) versée aux couples percevant deux revenus. En outre, les plafonds de

revenus annuels sont très variables selon les dispositifs : environ 49 000 EUR pour un couple comptant un seul apporteur de revenus et trois enfants pour l'allocation de naissance et la PAJE, 35 000 EUR pour le complément familial à partir du troisième enfant, 34 000 EUR pour l'allocation de rentrée scolaire et 27 000 EUR pour les aides directes à la garde d'enfants d'âge préscolaire dans des structures privées.

Les aides au logement devraient être mieux intégrées à l'ensemble du système de transferts

Parmi les pays de l'OCDE, la France consacre une part relativement élevée de son PIB aux aides directes au logement (graphique 15). Les transferts concernés sont l'aide personnalisée au logement (APL), l'allocation de logement social (ALS) et l'allocation de logement familial (ALF), qui à elles trois représentent environ 16 milliards EUR par an et bénéficient à quelque 6 millions de ménages. Elles peuvent servir soit à abaisser les loyers, soit à diminuer les remboursements mensuels des primo-accédants à la propriété. L'APL, destinée aux ménages à faibles revenus, est versée directement aux propriétaires ou aux banques (dans le cas d'un remboursement d'un prêt immobilier). Les propriétaires bailleurs doivent signer un accord avec l'État et bénéficient d'un traitement fiscal spécial, mais doivent respecter un plafonnement des loyers. L'ALF peut être perçue par les familles avec enfants ou les jeunes couples ne pouvant pas prétendre à l'APL. Enfin, l'ALS a été conçue pour les personnes à faibles revenus qui n'ont droit ni à l'APL, ni à l'ALF. Ces prestations sont versées sous condition de ressources : les critères d'attribution dépendent des revenus du ménage et de la situation d'emploi de ses membres, mais aussi de la composition du ménage et de la localisation géographique du logement. Ce système est non seulement très compliqué, ce qui empêche les bénéficiaires potentiels d'en avoir une vue globale, mais il accroît en outre les lourdeurs administratives (les trois prestations sont gérées par les Caisses d'allocations familiales (CAF)), et il a aussi de sérieux inconvénients. Premièrement, les ressources prises en compte sont calculées à partir des revenus déclarés deux ans avant la demande. Ce délai est trop long: en effet, entre-temps, les bénéficiaires potentiels ont pu aussi bien voir leurs revenus augmenter que perdre leur emploi. Deuxièmement, le montant de l'aide est fonction du loyer en deçà d'un certain montant déterminé, ce qui revient à faire varier l'aide en fonction de la taille du logement. Il serait préférable de verser un montant fixe et de laisser les locataires décider s'ils préfèrent avoir un appartement plus petit et conserver ainsi une partie de la somme, ou prendre un appartement plus grand et en prendre une plus grande partie à leur charge. Enfin, selon le HCF (2012), le seuil de revenus ouvrant droit aux prestations n'a pas été complètement ajusté en fonction de la hausse des prix du marché, ce qui a eu pour effet de réduire l'impact redistributif du système.

Graphique 15. **Dépenses publiques consacrées à l'aide au logement dans les pays de l'OCDE, 2009**



Source : OCDE, base de données des dépenses sociales (SOCX).

La complexité du mode de financement n'améliore pas non plus la transparence. Ainsi, l'ALS et l'APL sont financées par le Fonds national d'aide au logement (FNAL), tandis que le financement de l'ALF est assuré par le Fonds national des prestations familiales (FNPF). Ces fonds sont alimentés par l'Etat et les cotisations patronales de sécurité sociale. En effet, les entreprises de plus de 20 salariés doivent acquitter une contribution égale à 0.95 % de leur masse salariale (soit l'équivalent de 4 milliards EUR après exonérations diverses). Environ la moitié de cette somme est destinée au FNAL ; le reste sert à financer des aides à l'accession à la propriété et à l'amélioration du parc de logement privé, le développement d'une offre de logement locatif, des aides au déménagement des salariés et le financement de politiques nationales, notamment en matière de rénovation urbaine.

L'aide publique au logement va bien au-delà des subventions directes. En effet, les divers allégements fiscaux offerts nuisent à la neutralité fiscale, biaisent les décisions d'investissement et devraient donc être progressivement supprimés. Le logement social, qui peut en principe être un élément important de redistribution des revenus, bénéficie d'allégements fiscaux généreux, de subventions publiques directes et de prêts à taux bonifiés. Si le ciblage s'est amélioré au fil du temps, la dernière *Étude* mettait en relief un certain nombre de faiblesses : *i*) le financement par des plans d'épargne subventionnés exerce potentiellement une distorsion sur les décisions d'épargne et d'investissement au niveau macroéconomique ; *ii*) les opérateurs de logements sociaux sont trop fragmentés pour pouvoir exploiter des économies d'échelle, et le ciblage géographique est insuffisant ; *iii*) les loyers dépendent des coûts de financement passés et sont déconnectés des loyers du marché, plus ou moins selon les zones ; *iv*) le taux de rotation des locataires est très faible ; et *v*) une partie des logements sociaux bénéficient à des ménages aisés, ce qui réduit l'effet redistributif. Améliorer ces différents aspects permettrait d'accroître de manière sensible l'efficacité du système au regard des coûts.

Le système des pensions de vieillesse devrait être simplifié afin de faciliter les réformes systémiques nécessaires

La structure du système français des pensions de vieillesse est très complexe et comprend environ 40 régimes obligatoires qui sont assortis de critères d'éligibilité divers et qui recouvrent des prestations différentes. La simplification d'une telle structure est r essentielle pour garantir une certaine transparence aux salariés qui changent de secteur d'activité et de régime de retraite au cours de leur carrière, et, plus important encore, pour accroître l'équité du système grâce à une réduction des avantages dont bénéficient ceux qui sont couverts par des régimes spéciaux. Cette transparence accrue pourrait en outre permettre d'atteindre plus facilitement l'équilibre financier du système. Un système par points ou en comptes notionnels est probablement la solution qui offre le plus de souplesse dans son pilotage.

Les régimes spéciaux de retraite (y compris les régimes de la fonction publique) concernent presque 4 millions de bénéficiaires, essentiellement d'anciens fonctionnaires, salariés d'entreprises publiques et salariés de secteurs spécifiques (mineurs, notaires, marins par exemple), et les pensions versées chaque année représentent 3.5 % du PIB. Les régimes spéciaux offrent souvent des conditions plus généreuses que le régime général. Certaines catégories de fonctionnaires (en service « actif » comme les militaires, les policiers, les pompiers ou les gardiens de prison, et ceux qui effectuent des travaux insalubres) peuvent prendre leur retraite avant l'âge légal, et peuvent percevoir une retraite à l'issue d'une période de contribution plus courte (tableau 8). Les salariés des secteurs de l'électricité et du gaz, les cheminots (salariés de la SNCF) et les salariés de la RATP (Régie autonome des transports parisiens) bénéficient aussi de conditions de retraite favorables. Concernant le régime des fonctionnaires, les règles de calculs des pensions sont tellement différentes de celles qui s'appliquent au secteur privé, qu'il est difficile d'avoir une appréciation d'ensemble sur le niveau de générosité relative. De façon générale, on ne dispose d'aucune information fiable sur le coût des régimes spéciaux, mais l'une des conditions préalables à l'introduction en bourse d'EDF/GDF en 2005 a été l'intégration de son système de retraite au régime général. Comme les critères d'éligibilité sont restés les mêmes, l'État a dû verser en compensation à la Caisse nationale

d'assurance vieillesse (CNAV) un montant équivalant à environ 0.5 % du PIB et correspondant à la valeur actuelle nette des paiements des retraites futures compte tenu des conditions spéciales en vigueur.

Tableau 8. **Principaux régimes spéciaux de retraite en 2009**

	Nombre de retraités (en milliers))	Prestations versées (en milliards EUR par an)	Âge d'ouverture des droits à la retraite
Fonctionnaires			
Administration centrale	1590	41.6	5 ans de moins que dans le régime général pour les policiers et les gardiens de prison
Armée	499		Après 15 ou 25 années de cotisation
Collectivités locales (CNRACL)	927	12.0	5 ans de moins que dans le régime général pour les pompiers et les policiers et 10 ans de moins pour certaines catégories particulières (par exemple les égoutiers)
Secteur du gaz et de l'électricité (CNIEG)	152	3.8	
Chemins de fer (CRPSNCF)	284	5.1	10 ans de moins que dans le régime général pour le personnel roulant et 5 ans de moins pour le reste du personnel
Régie autonome des transports parisiens (CRPRATP)	41	0.9	
Ouvriers des établissements industriels de l'État. (FSPOIE)	62	1.5	5 ans de moins que dans le régime général pour des catégories particulières (*service actif*)
Clercs et employés de notaires (CRPCEN)	65	0.7	
Marins (ENIM)	73	1.1	10 ans de moins que dans le régime général à condition d'avoir cotisé pendant 25 ans.
Mineurs (CANSSM)	183	1.7	Départ à 50 ans pour les mineurs de fonds
Cultes (CAVIMAC)	57	0.2	
Banque de France	12	0.4	
Opéra de Paris	2	0.02	
Comédie française	2	0.005	
Industrie du tabac (SEITA)	2	0.2	
Port autonome de Strasbourg	2		
Totale	**3 953**	**69.2**	

Source : Bureau des régimes spéciaux de la Direction de la sécurité sociale

Même si la France est, de tous les pays de l'OCDE, l'un de ceux qui consacrent le plus de dépenses publiques aux pensions de vieillesse, ce montant devrait progresser de seulement de 0.5 point de PIB d'ici 2060 (Commission européenne, 2012). La réforme des retraites de 2010 vise à alléger les obligations de versement de pensions en repoussant progressivement l'âge minimum légal de départ à la retraite de 60 à 62 ans et l'âge permettant de recevoir une retraite à taux plein de 65 à 67 ans d'ici à 2018 (date-butoir ramenée à 2017, dans le cadre des mesures d'assainissement budgétaire). Aux termes de la réforme Fillon de 2003, le gouvernement peut modifier par décret la durée de cotisation minimale en se fondant sur les avis d'experts concernant l'évolution de l'espérance de vie à 60 ans. Ainsi, la durée d'assurance pour le taux plein, de 40 années au moment de la réforme, a été portée à 41.5 années pour la génération 1955. Il s'agit d'un pas important sur la voie de la viabilité à long terme, mais il conviendrait de rendre véritablement automatique le lien entre les gains d'espérance de vie et la durée de cotisation donnant droit à la retraite à taux plein, comme c'est déjà le cas en Lettonie, en Pologne, en Suède et en Norvège

(Commission européenne, 2012). Ceux n'ayant pas cotisé suffisamment longtemps pour percevoir une pension à taux plein se voient appliquer une décote de 1.25 % par trimestre manquant. En revanche, quel que soit le nombre d'années travaillées, tout retraité qui prend sa retraite à 67 ans perçoit une pension à taux plein, sans décote, mais toujours proportionnelle à sa durée de cotisation. En juin 2012, le gouvernement a décidé d'abaisser l'âge minimum de départ à la retraite à 60 ans pour les personnes ayant (commencé à travailleur tôt et) à cet âge cotisé la durée donnant droit à la retraite à taux plein, ce qui accroît l'équité car ceux-ci étaient injustement pénalisés par l'augmentation de l'âge minimum à 62 ans. En même temps, cette modification impose au système de retraites et aux finances publiques une charge supplémentaire annuelle de 1.1 milliard EUR à court terme mais qui pourrait atteindre quasiment 3 milliards EUR en 2017, et a été financée par une augmentation des taux de cotisations. Globalement, il aurait été préférable de maintenir l'âge minimum légal à 62 ans et d'accorder aux salariés ayant effectué des carrières longues un bonus au titre des années supplémentaires ainsi travaillées. Selon un récent rapport du Conseil d'Orientation des Retraites (2013), le système de retraite ne devrait, dans le meilleur des cas, revenir à l'équilibre qu'à long terme (au début des années 2040 dans le cas le plus favorable). Toutefois, dans un certain nombre de configurations macroéconomiques de long terme, le besoin de financement du système de retraite subsisterait jusqu'en 2060. Entre 2012 et 2040, la dette accumulée du système de retraite serait de 15 à 50 % du PIB. Ainsi, des ajustements supplémentaires des paramètres du système de retraite seront rapidement nécessaires pour parvenir à l'équilibre financier.

L'équité et la neutralité actuarielles contribueraient à préserver la viabilité à long terme du système de retraite. Un système actuariellement équitable permet de garantir que le montant des pensions de retraite soit, selon une acception large, directement lié aux cotisations versées tout au long de la vie active. Si l'on se réfère à une définition étroite de l'équité actuarielle au niveau individuel, la valeur actuelle des cotisations sur l'ensemble de la carrière professionnelle doit être égale à la valeur actuelle des prestations perçues pendant la retraite (Queisser et Whitehouse, 2006). Or, il faut trouver un compromis entre l'équité actuarielle et la volonté potentielle de réduire les inégalités de revenu dans le système de retraite grâce à la redistribution, qui réduit, cependant, l'équité actuarielle au niveau individuel. En France, les prestations de retraite sont, dans le cas du régime général, calculées sur la base des 25 années d'une vie professionnelle pendant lesquelles les revenus ont été le plus élevés. Pour s'approcher de l'équité actuarielle, il conviendrait de prendre en compte l'ensemble de la carrière. La neutralité actuarielle signifie quant à elle que le fait de travailler plus longtemps n'est pas pénalisant et que les incitations marginales à continuer à travailler sont les mêmes quel que soit l'âge (ce qui implique en théorie que le taux de surcote / décote devrait varier en fonction de l'âge). Il semblerait que les majorations et les décotes prévues par le système français permettent à peu près d'atteindre cet objectif.

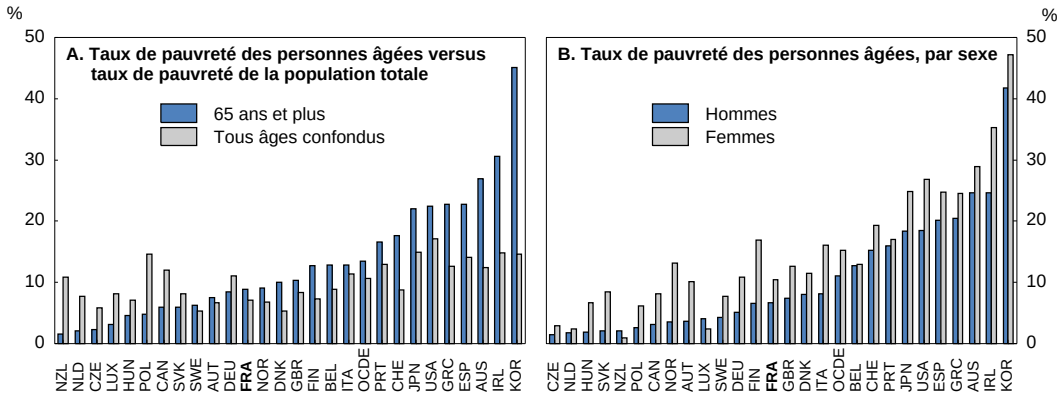
La réforme de 2010 prévoit également l'ouverture, en 2013, de négociations sur les moyens de parvenir à un équilibre à long terme du système de retraite. Un système de retraite universel fondé sur un système par points ou en comptes notionnels faciliterait non seulement la neutralité et l'équité actuarielles, mais donnerait également la flexibilité nécessaire pour parvenir à l'équilibre financier au fur et à mesure du vieillissement de la population. Il rendrait également le système plus lisible pour les assurés. Les points peuvent être convertis en pensions de retraite grâce à un coefficient de conversion qui tient compte de l'espérance de vie au moment du départ à la retraite, de projections démographiques et de prévisions relatives aux recettes et aux dépenses du régime de retraite. Le coefficient de conversion peut être conçu de manière à ce que les dépenses soient équivalentes aux recettes. Un tel système possède les caractéristiques nécessaires pour faire face au vieillissement de la population dans la mesure où le coefficient de conversion peut être révisé pendant la durée de vie des retraités. Cela étant, la flexibilité s'acquiert au détriment de l'équité intergénérationnelle. Un système fondé sur des points pourrait aussi comporter des éléments redistributifs, mais au prix d'une distorsion de l'équité actuarielle au niveau individuel.

En France, le taux de pauvreté des personnes âgées est inférieur à la moyenne de l'OCDE. Dans certains pays comme la République tchèque, la Nouvelle-Zélande ou les Pays-Bas, les systèmes de retraite

génèrent parmi les personnes âgées des taux de pauvreté extrêmement faibles, bien inférieurs à ceux observés dans la population générale, et il n'y a quasiment pas d'inégalité au niveau des pensions entre les hommes et les femmes. En France, le taux de pauvreté des retraités est comparable à celui des actifs, et plus faible que pour l'ensemble de la population ;en revanche, les femmes âgées se situent beaucoup plus souvent en dessous du seuil de pauvreté que les hommes d'une même tranche d'âge (graphique 16). En fait, le système français parvient dans une large mesure à réduire les inégalités de revenu retraite : les taux de remplacement bruts et nets sont en effet considérablement plus faibles pour les personnes ayant des revenus élevés que pour les personnes à faibles revenus (OCDE, 2011c). Les revenus de retraite sont redistribués selon plusieurs modalités. Certains dispositifs visent à constituer un complément à de faibles prestations de retraite. Ils comprennent un minimum de pension versé par le régime général, le minimum contributif, et d'une prestation minimale versée sous condition de ressources, le minimum vieillesse, qui bénéficie plutôt aux personnes avec de faibles ressources (OCDE, 2011c). D'autres mesures visent plutôt à compenser les carrières courtes afin qu'il soit possible d'atteindre la durée de cotisation minimale nécessaire pour bénéficier d'une pension à taux plein : ainsi, les périodes de chômage ouvrant droit à indemnisation et les congés pour maladie ou pour invalidité sont pris en compte pour le calcul de la retraite. En revanche, Aubert et Bachelet (2012) montrent empiriquement qu'en retenant comme base de calcul les 25 meilleures années, on amplifie les inégalités de revenu de retraite, car les personnes ayant de faibles revenus ont souvent des carrières plus courtes que celles qui perçoivent des revenus élevés.

Graphique 16. **Taux de pauvreté des personnes âgées dans les pays de l'OCDE, milieu des années 2000**

Pourcentage de personnes ayant des revenus inférieurs à 50 % de la médiane du revenu disponible des ménages



Source : OCDE (2011), Panorama des pensions.

Le versement de pensions de réversion a pour effet d'abaisser la participation des femmes au marché du travail et désavantage les retraités du secteur privé et les personnes non mariées

Les pensions de réversion représentent quasiment 2 % du PIB, ce qui est un niveau au-dessus de la moyenne OCDE (voir plus haut le graphique 10, panneau C). Ce système devrait internaliser les coûts des décès au sein des ménages (James, 2009). De plus, elles ont un effet redistributif, des femmes qui travaillent vers les femmes au foyer, et des célibataires ou familles à deux apporteurs de revenus vers les ménages à un seul apporteur de revenus, ce qui peut pénaliser la participation au marché du travail des deuxièmes apporteurs de revenus. De fait, en France, les pensions de réversion sont généreuses car elles ne tiennent pas compte du coût d'un tel complément d'assurance-décès. Les salariés devraient, comme en Suède, avoir la possibilité d'opter pour une pension de réversion, auquel cas ils paieraient des contributions plus élevées ou percevraient des pensions de retraite plus modestes(Whitehouse, 2013).

On observe également une certaine disparité entre les critères d'attribution des pensions de réversion applicables aux salariés du secteur privé et ceux qui s'appliquent aux salariés du secteur public. Dans le secteur privé en effet, le conjoint survivant peut prétendre à une pension de réversion s'il est âgé de 55 ans au moins. De plus, le montant versé au bénéficiaire survivant ne peut pas dépasser 60 % de la pension du défunt, est attribué sous condition de ressources et est plafonné. En revanche, le conjoint d'un salarié du secteur public pourra percevoir une pension de réversion sans aucune restriction d'âge ou de revenu (mais le taux de réversion ne peut dépasser 50 %). La pension de réversion est majorée de la moitié de la prime de 10 % perçue lorsqu'on a élevé trois enfants ou plus. D'une manière générale, il conviendrait de mettre fin à la différence de traitement qui existe entre les retraités du secteur public et ceux du secteur privé.

Prestations en nature : services de soins de santé et d'éducation

En France, les avantages en nature distribués par le canal des services publics (santé et éducation) permettent de réduire les inégalités de revenu. Leur impact redistributif dépend du volume des services concernés et du ciblage des bénéficiaires dans la distribution des revenus. Les soins de santé contribuent de manière substantielle à la redistribution des revenus ne serait-ce que du fait de leur volume : en France, les dépenses publiques en soins de santé représentent en effet 9 % du PIB et couvrent 80 % du total des dépenses de santé. Selon une première approximation, si l'on répartit un montant équivalent de services publics à parts égales entre tous les ménages, le surcroît de revenus disponibles ainsi dégagé est plus important en termes relatifs pour ceux appartenant au bas de la distribution des revenus. Selon des estimations de l'INSEE, il y a quelques années, en prenant en compte les transferts en nature, plus de 35 % de la réduction des inégalités de revenu provenait des services publics de santé (Marical, 2007 ; Amar et al., 2008).

La redistribution s'effectue selon plusieurs axes : sexe, âge et revenus. Les femmes en âge de procréer consomment souvent davantage de soins de santé que les hommes du même âge. Par ailleurs, les enfants et les personnes âgées utilisent davantage de services publics de santé que d'autres groupes démographiques, ce qui entraîne une redistribution horizontale entre familles de tailles différentes et entre générations. La redistribution entre générations est amplifiée par le fait que les personnes âgées se situent souvent dans la partie inférieure de l'échelle des revenus. Si l'on fait abstraction de l'âge et du sexe, les personnes à faibles revenus consomment davantage de services hospitaliers et de soins primaires, dont la partie socialisée du financement est importante au contraire des soins dentaires ou des soins de spécialistes dont les personnes aisées font un plus grand usage. La prise en charge d'une grande partie des soins hospitaliers et primaires par l'assurance maladie publique, couplée à un financement socialisé, entraîne alors une redistribution vers les personnes les moins aisées par le biais du système de santé.

De même que les services publics de santé, les dépenses d'éducation ont un impact massif sur la redistribution des revenus, si l'on prend comme base les coûts moyens par personne travaillant dans un établissement d'enseignement public. Au milieu des années 2000, la contribution des services publics d'éducation à la redistribution s'établissait à 30 % (Amar et al., 2008) : en effet, ces services absorbent l'équivalent de quelque 5 % du PIB français et de plus, la valeur monétaire de ces transferts en nature diminue au fur et à mesure que les revenus des ménages augmentent. Toutefois, la redistribution est inégale en fonction de la catégorie de service concernée. De fait, ce sont les ménages les moins aisés, qui ont souvent un seul apporteur de revenus et davantage d'enfants, qui bénéficient le plus des transferts liés à l'éducation préscolaire (hors crèches) et à l'éducation primaire. En revanche, la valeur des transferts en nature liés à l'éducation secondaire progresse pour les ménages plus aisés, étant donné que leurs enfants s'orientent plus souvent vers des établissements d'enseignement secondaire général, où la scolarité est plus longue et plus coûteuse que dans les établissements d'enseignement professionnel choisis par les enfants des familles plus modestes (Allègre et al., 2010). Enfin, dans l'enseignement supérieur, on observe une courbe en U parce que les étudiants issus de milieux modestes perçoivent une aide financière importante et que les enfants des familles les plus aisées sont plus susceptibles de choisir cette voie.

Cela étant, la méthode consistant à utiliser les dépenses d'éducation courantes comme mesure de la redistribution des revenus risque d'être erronée si les différences de revenus présentes sont attribuables aux dépenses d'éducation passées. Quoi qu'il en soit, des dépenses élevées ne sont pas nécessairement synonymes de qualité de l'enseignement, qui peut varier fortement géographiquement. Par ailleurs, savoir si un montant donné de dépenses publiques d'éducation réduit ou au contraire accroît les inégalités de revenu dépend dans une large mesure du rendement de l'éducation : en fait, le milieu socio-économique et le capital social exercent une influence bien plus forte que les dépenses publiques effectives (Allègre *et al*, 2010). Plutôt que d'intégrer la valeur monétaire des services publics d'éducation dans la définition de revenu, il serait plus utile, à des fins de référence, d'étudier dans quelle mesure l'enseignement public réduit l'impact du statut socio-économique des parents sur les résultats scolaires et les revenus futurs, et améliore la mobilité sociale entre les générations. Dans un domaine connexe, le coût de la formation professionnelle atteint 1.5 % du PIB ; il est financé en grande partie par une taxe prélevée sur la masse salariale. Il s'agit là d'un système qui est non seulement très complexe et de médiocre qualité, mais qui contribue également à amplifier les inégalités en favorisant ceux qui en ont le moins besoin (Cahuc et al., 2011).

Encadré 2. **Recommandations pour améliorer l'efficacité et l'équité des politiques de prélèvements et de transferts**

Renforcer la neutralité de la fiscalité entre les différentes catégories d'actif et au sein de ces catégories

- Réduire la complexité et améliorer la stabilité des systèmes de prélèvements.
- Élargir la base d'imposition en éliminant les dépenses fiscales coûteuses, au lieu d'augmenter les taux légaux. Réformer la fiscalité des produits d'épargne en appliquant un traitement similaire à l'ensemble des produits. Explorer les possibilités de taxer les rendements réels plutôt que nominaux. Simplifier l'imposition des dividendes.
- Transformer la taxe foncière en l'équivalent d'une taxe implicite sur les loyers imputés en actualisant régulièrement les valeurs cadastrales et supprimer l'imposition des loyers effectifs. Aligner la fiscalité sur les plus-values applicable dans le secteur immobilier avec celle sur les autres actifs, même si le versement des impôts sur les plus-values immobilières devrait être différé jusqu'au décès du propriétaire. Réduire les droits de mutation au moment de l'achat de biens.
- Taxer les successions et les donations sur la base du montant reçu sur la vie entière, quelle qu'en soit la source.
- Supprimer graduellement les taux réduits de TVA et dédommager les ménages à faibles revenus au moyen de paiements annuels sous conditions de ressources afin de réaliser les objectifs distributionnels d'une manière plus efficace par rapport au coût.
- Unifier les prix implicites et explicites du carbone dans l'économie, rendre plus homogènes les coûts d'abattement des émissions associés aux tarifs d'achat pour l'ensemble des énergies renouvelables et décaler le système de bonus-malus appliqué aux achats de voitures neuves de façon à éliminer le volet bonus et améliorer l'efficacité-coût.

Fiscalité

- Accroître la contribution sociale généralisée (CSG) sur le revenu des pensions, mettre en place des contributions pour les soins de santé sur les retraites simplifier le dispositif actuel de pension minimum garantie et éliminer les allégements d'impôts dont bénéficient les retraités et, au besoin, augmenter la pension minimum.
- Adopter l'imposition individuelle des revenus.

Transferts

- Simplifier de façon importante l'ensemble des prestations sociales. Fusionner le RSA activité et la Prime pour l'emploi (PPE).
- Supprimer les spécificités des régimes d'indemnisation du chômage qui s'appliquent aux seniors. Introduire une certaine dégressivité des allocations durant la période de chômage. Renforcer le lien entre indemnisation, recherche d'emploi et participation à des mesures d'activation plus efficaces.

- Imposer des critères plus stricts en matière de recherche d'emploi pour les bénéficiaires de prestations sociales et introduire des politiques d'activation pour les bénéficiaires des pensions d'invalidité. Éviter le risque de substitution des prestations en maintenant fermement les critères d'accès aux régimes d'invalidité.

- Retarder le départ à la retraite en réduisant la période maximale d'indemnisation du chômage des seniors et en supprimant progressivement le système d'allocation de solidarité spécifique (ASS). Internaliser au niveau individuel le coût des pensions de réversion dans les pensions vieillesse. Rendre totalement automatique le lien entre la progression de l'espérance de vie et l'âge d'ouverture des droits à pension. Supprimer les régimes spéciaux de retraite et mettre en place un système de retraite universel par points ou en comptes notionnels.

- Inciter davantage les femmes peu qualifiées à revenir sur le marché du travail après la naissance de leurs enfants, en raccourcissant la durée de l'allocation de congé parental et en augmentant le nombre de places disponibles dans les crèches publiques.

Bibliographie

Alduy, J-P. (2011), « Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information relative à Pôle emploi », *Sénat,* n° 713.

Allègre, G., T. Mélonio et X. Timbeau (2010), « Dépenses publiques d'éducation et inégalités : une perspective de cycle de vie », *Document de travail de l'OFCE*, n° 2010-06.

Amar, E., M. Beffy, F. Marical et E. Raynaud (2008), « Les services publics de santé, éducation et logement contribuent deux fois plus que les transferts monétaires à la réduction des inégalités de niveau de vie », INSEE, *France, portrait social – édition 2008*.

Atkinson, A.B et J.E. Stiglitz (1976), « The Design of Tax Structure: Direct versus Indirect Taxation », *Journal of Public Economics*, vol. 6, n° 1-2, 55-75.

Aubert, P. et M. Bachelet (2012), « Disparités de montant de pension et redistribution dans le système de retraite français », INSEE, *série des documents de travail de la Direction des Études et Synthèses Économiques,* G 2012/06.

Behaghel, L., B. Crépon et M. Gurgand (2012), « Private and public provision of counselling to job-seekers: evidence from a large controlled experiment », *IZA Discussion Papers*, n° 6518.

Bonnefoy, V., S. Buffeteau et M-C. Cazenave (2009), « De la prime pour l'emploi au revenu de solidarité active : un déplacement de la cible au profit des travailleurs pauvres ». INSEE, *France, portrait social – édition 2009*.

Bourgeois C. et C. Tavan (2009), « Le Revenu de Solidarité Active : principes de construction et effets attendus », Lettre Trésor-Éco n° 61, juillet.

Bourguignon, F. (2011), *Comité national d'évaluation du rSa*, Rapport final, décembre.

Bozio, A. et al. (2012), *Fiscalité et redistribution en France : 1997-2012*, Institut des politiques publiques, mars.

Cahuc, P., G. Cette et A. Zylberberg (2008), *Salaire minimum et bas revenus: comment concilier justice sociale et efficacité économique ?*, Conseil d'analyse économique.

Cahuc, P., M. Ferracci et A. Zylberberg (2011), *La formation professionnelle des adultes: pour en finir avec les réformes inabouties*, Institut Montaigne, octobre.

Carbonnier, C. (2007), « L'impact de la fiscalité sur la participation des conjoints au marché du travail », *Documents de travail de la DGTPE*, n° 2007-05.

Cazenave, M-C., J. Duval, A. Eidelman, F. Langumier et A. Vicard (2011), « La redistribution: état des lieux en 2010 et évolution depuis vingt ans », INSEE, *France, portrait social – édition 2011*, Paris.

Chaput, H., K.-H. Luu Kim, L. Salembier et J. Solard (2011), « Les inégalités de patrimoine s'accroissent entre 2004 et 2010 », *INSEE Première*, n° 1380.

CNFPT (2010), *La formation des demandeurs d'emploi*, mai 2010, http://www.cnfpt.fr/documents/042011/280411181346FicheRepresFormationDE.pdf

Commission européenne (2012), « The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 27 EU member States (2010-2060) », *European Economy* 2012/2 (provisional version), Bruxelles.

Conseil d'Orientation des Retraites (2013), Retraites : un état des lieux du système français, Douzième rapport, adopté le 22 janvier 2013.

Conseil des prélèvements obligatoires (2009), *Les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée*, octobre.

Cour des Comptes (2012), *La sécurité sociale, Rapport 2012 sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, septembre, Paris.

CPO (2010), *Entreprise et niches fiscales et sociales : des dispositifs dérogatoires nombreux*, octobre, Paris.

D'Addio, C.A. et M. Mira d'Ercole (2005), « Trends and Determinants of Fertility Rates: The Role of Policies », *OECD Social, Employment and Migration Working Papers* n° 27.

DARES (2012), « Quand les demandeurs d'emploi ne sont pas couverts par le régime d'assurance chômage : les allocataire de l'ASS, de l'AER et les demandeurs d'emploi n'ayant pas de droit ouvert en 2010 », *DARES Analysis* No. 20.

DARES – Pôle empoi (2013), « L'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi : évaluation du recours aux opérateurs privés par Pôle emploi de 2009 à 2011 », *Synthèse.Eval* n° 03, janvier.

Denk, O. (2012), « Tax Reform in Norway : A Focus on Capital Taxation », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 950.

Dormont, B., D. Fougère et A. Prieto (2001), « L'effet de l'allocation unique dégressive sur la reprise de l'emploi », *Economie et Statistique*, 343, 3-28.

Duval, J., A. Eidelman, F. Langumier et T. Leibowicz (2012), « La redistribution: état des lieux en 2011», INSEE, *France, portrait social – édition 2012*, Paris.

Ernst & Young (2011), *The 2011 global executive: individual tax, social security and immigration*, Londres.

Givord, P. et X. d'Haultfoeuille (2012), « Le bonus/malus écologique: éléments d'évaluation », *Insee Analyses n° 3*, janvier 2012.

HCF (2012), *Familles et logement*, Avis, adopté par consensus par le Haut Conseil de la Famille lors de la séance du 10 mai 2012.

Hoeller, P., I. Joumard, M. Pisu et D. Bloch (2012), « Less Income Inequality and More Growth – Are They Compatible? Part 1. Mapping Income Inequality Across the OECD », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 924.

Inspection Générale des Finances (2011), *Étude comparative des effectifs des services publics de l'emploi en France, en Allemagne et au Royaume-Uni*, Rapport N° 2010M06402.

IZA (2010), « The mobility and integration of people with disabilities into the labour market », *IZA Research Report*, n° 29.

James, E. (2009), « Rethinking Survivor Benefits », Banque mondiale, *Social Protection and Labor Discussion Paper*, n° 928.

Jaumotte, F. (2003), « Female labour force participation: Past trends and main determinants in OECD countries », *OCDE Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 376.

Kleven, H., C. Landais et E. Saez (2010), « Taxation and International Migration of Superstars: Evidence from the European Football Market », *NBER Working Papers*, n° 16545.

Koske, I., J-M. Fournier et I. Wanner (2012), « Less Income Inequality and More Growth – Are They Compatible? Part 2. The Distribution of Labour Income », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 925.

Luci, A. et O. Thévenon (2012), « The impact of family policy packages on fertility trends in developed countries », *Institut National d'Études Démographiques (INED), Working Papers* n° 174.

Marical, F. (2007), « En quoi la prise en compte des transferts liés à la santé modifie-t-elle l'appréciation du niveau de vie », INSEE, *France, portrait social – édition 2007*.

Mirrlees Review (2011), *Tax by design,* Institute for Fiscal Studies, Londres.

OCDE (2005), *Études économiques de l'OCDE : Suède 2005*, Éditions OCDE.

OCDE (2009), *Études économiques de l'OCDE : France 2009*, Éditions OCDE.

OCDE (2010), *Maladie, invalidité et travail : Surmonter les obstacles. Synthèse des résultats dans les pays de l'OCDE*, Éditions OCDE.

OCDE (2011a), *Toujours plus d'inégalité*, Éditions OCDE.

OCDE (2011b), *Taxation and Employment*, OECD Tax Policies Studies, n° 21, Éditions OCDE.

OCDE (2011c), *Panorama des pensions 2011*, Éditions OCDE.

OCDE (2011d), *Taxing wages: 2010-2011, Special feature: trends in personal income tax and social security contribution schedules*, Éditions OCDE.

OCDE (2011e), *Études économiques de l'OCDE : France 2011*, Éditions OCDE, mars 2011.

OCDE (2012a), *Trouver ses marques, Les indicateurs de l'OCDE sur l'intégration des immigrés 2012*, Éditions OCDE.

OCDE (2012b), *Activating Jobseekers: How Australia Does It*, Éditions OCDE.

OCDE-OIT (2011), « France: A simplified social benefits system », *G20 Country Policy Briefs*. http://www.oecd.org/els/48724021.pdf

Ourliac, B. et C. Nouveau (2012), « Les allègements de cotisation sociales patronales sur les bas salaires en France de 1993 à 2009 », DARES*, Document d'études n° 169*, février.

Piketty, T., E. Saez et S. Stantcheva (2011), « Optimal taxation of top labour incomes: A tale of three elasticities », *NBER Working Papers*, No. 17616.

Pôle emploi (2012), « Un nouvel indicateur pour les portefeuilles de demandeurs d'emploi », *Communiqué de presse*, le 22 juin 2012.

Prieto, A (2000), « L'impact de la dégressivité des allocations chômage sur le taux de reprise de l'emploi », *Revue Economique*, 51(3), 523-534.

Queisser, M. and E.R. Whitehouse (2006), « Neutral or fair?: actuarial concepts and pension-system design » *OECD Social, Employment and Migration Working Paper 40.*

Røed, K. et L. Westlie (2012), « Unemployment insurance in welfare states: the impacts of soft duration constraints », *Journal of the European Economic Association*, vol. 10, n° 3, 518-554.

Ruiz, N. et A. Trannoy (2008), « Le caractère régressif des taxes indirectes : les enseignements d'un modèle de microsimulation », *Economie et Statistique*, n° 413, 21-46.

Saez, E., J. Slemrod et S.H. Giertz (2012), « The elasticity of taxable income with respect to marginal tax rates: a critical review », *Journal of Economic Literature* 50(1), 3-50.

Simula, L. et A. Trannoy (2009), « Optimal income tax under the threat of migration by top-income earners », *Uppsala Center for Fiscal Studies Working Paper*, n° 2009/8.

Standard & Poor's (2012), *RatingsDirect: Unedic*, 27 août 2012. http://www.unedic.org/sites/default/files/ratings_direct_analysis_unedic_sp_2012.pdf

Whitehouse, E.R. (2013), « Adequacy and sustainability of pension systems: evidence from Europe », *OECD Social, Employment and Migration Working Paper*, à paraître.

WORKING PAPERS

The full series of Economics Department Working Papers can be consulted at www.oecd.org/eco/workingpapers/

1037. *Income inequality and poverty in Colombia. Part 2. The redistributive impact of taxes and transfers*
(March 2013) by Isabelle Joumard and Juliana Londoño Vélez

1036. *Income inequality and poverty in Colombia. Part 1. The role of the labour market*
(March 2013) by Isabelle Joumard and Juliana Londoño Vélez

1035. *Policy options to durably resolve euro area imbalances*
(March 2013) by Yvan Guillemette and Dave Turner

1034. *Labour market, welfare reform and inequality in the United Kingdom*
(March 2013) by Christophe André, Clara Garcia, Giulia Giupponi and Jon Kristian Pareliussen

1033. *Work incentives and Universal Credit – reform of the benefit system in the United Kingdom*
(March 2013) by Jon Kristian Pareliussen

1032. *Strengthening social cohesion in Luxembourg: making efficiency and equity go hand in hand*
(March 2013) by Jean-Marc Fournier and Clara Garcia

1031. *The price of oil – Will it start rising again?*
(March 2013) by Jean-Marc Fournier, Isabell Koske, Isabelle Wanner and Vera Zipperer

1030. *The system of revenue sharing and fiscal transfers in China*
(February 2013) by Xiao Wang and Richard Herd

1029. *The declining competitiveness of French firms reflects a generalised supply-side problem*
(February 2013) by Hervé Boulhol and Patrizio Sicari

1028. *Do the overall level and dispersion of socio-economic background measures explain France's gap in PISA scores?*
(February 2013) by Hervé Boulhol and Patrizio Sicari

1027. *Labour market performance by age groups: a focus on France*
(February 2013) by Hervé Boulhol and Patrizio Sicari

1026. *Moving towards a single labour contract: pros, cons and mixed feelings*
(February 2013) by Nicolas Lepage-Saucier, Juliette Schleich and Etienne Wasmer

1025. *Boosting productivity in Australia*
(January 2013) by Vassiliki Koutsogeorgopoulou and Omar Barbiero

1024. *Housing, financial and capital taxation policies to ensure robust growth in Sweden*
(January 2013) by Müge Adalet McGowan

1023. *Labour market and social policies to foster more inclusive growth in Sweden*
(January 2013) by Stéphanie Jamet, Thomas Chalaux and Vincent Koen

1022. *Educational attainment and labour market outcomes in South Africa*, 1994-2010 (January 2013) by Nicola Branson and Murray Leibbrandt

1021. *Education quality and labour market outcomes in South Africa* (January 2013) by Nicola Branson and Murray Leibbrandt

1020. *Do policies that reduce unemployment raise its volatility? Evidence from OECD countries* (January 2013) by Alain de Serres and Fabrice Murtin

1019. *Slovakia: A catching up euro area member in and out of the crisis* (January 2013) by Jarko Fidrmuc, Caroline Klein, Robert Price and Andreas Wörgötter

1018. *Improving the fiscal framework to enhance growth in an era of fiscal consolidation in Slovakia* (January 2013) by Caroline Klein, Robert Price and Andreas Wörgötter

1017. *Investing efficiently in education and active labour market policies in Slovakia* (January 2013) by Caroline Klein

1016. *The performance of road transport infrastructure and its links to policies* (January 2013) by Henrik Braconier, Mauro Pisu and Debra Bloch

1015. *The US labour market recovery following the great recession* (January 2013) by Wendy Dunn

1014. *Why do Russian firms use fixed-term and agency work contracts?* (December 2012) by Larisa Smirnykh and Andreas Wörgötter

1013. *The Equity implications of fiscal consolidation* (December 2012) by Lukasz Rawdanowicz, Eckhard Wurzel and Ane Kathrine Christensen

1012. *The Dutch labour market: preparing for the future* (December 2012) by Mathijs Gerritsen and Jens Høj

1011. *Reforming policies for the business sector to harvest the benefits of globalisation in the Netherlands* (December 2012) by Mathijs Gerritsen and Jens Høj

1010. *Health care reform and long-term care in the Netherlands* (December 2012) by Erik Schut, Stéphane Sorbe and Jens Høj

1009. *Enhancing the inclusiveness of the labour market in Belgium* (December 2012) by Jens Høj

1008. *Reducing poverty in Estonia through activation and better targeting* (December 2012) by Sarah Flèche and Artur Radziwill

1007. *Matching skills and jobs in Estonia* (December 2012) by Lilas Demmou