



Note sur la réforme de la fiscalité

Taxer plus ou taxer mieux ?

« Sans l'effort de remise en ordre, avec les sacrifices qu'il requiert et les espoirs qu'il comporte, nous resterons un pays à la traîne, oscillant perpétuellement entre le drame et la médiocrité. Au contraire, si nous réussissons la grande entreprise nationale de redressement financier et économique, quelle étape sur la route qui nous mène vers les sommets ! »

Charles de Gaulle, conférence de presse de décembre 1958

Auteurs : Yann Coatanlem, Raphaël Douady, Rémi Forgeas et Jean-Claude Gruffat

New York, le 24 février 2012

www.clubpraxis.com

@ClubPraxis 

Introduction

Les crises financières qui ébranlent l'économie française depuis 2008 auront au moins eu le mérite d'attirer enfin l'attention des politiques, des marchés et des agences de notation sur les déficits structurels de la France.

Comme l'a encore rappelé récemment la Cour des Comptes, nos déficits sont structurels pour moitié, générés par un excès de dépenses depuis le début des années 70, et seulement pour 40% dus à une insuffisance de recettes provoquée par la crise, le solde de 10% correspondant aux « cadeaux fiscaux » du début du quinquennat. Cette analyse n'inclut d'ailleurs pas le « hors bilan », constitué entre autres par les engagements de retraite du secteur public.

Mais la situation de notre pays se caractérise aussi par le niveau élevé des prélèvements obligatoires, en tête de nos grands concurrents du monde développé. Nous renvoyons à une étude publiée en Juin 2011 par l'Institut Molinari en collaboration avec Ernst and Young : *fardeau fiscal de l'employé lambda au sein de l'Union Européenne*. Cette étude compare ce que l'employeur débourse pour qu'un salarié reçoive net d'impôt et de charges 1 Euro. La France détient hélas le record avec 2,3 Euro, devant l'Allemagne, 2,1, l'Espagne et le Royaume Uni, 1,6 (en toute rigueur on devrait cependant ajuster ces chiffres pour tenir compte des différences de régimes d'assurances maladie et chômage d'un pays à l'autre).

“Trop d'impôt tue l'impôt” postulaient Adam Smith et Jean-Baptiste Say. Le message de l'OCDE et de nombreux économistes n'est pas différent aujourd'hui. Intuitivement chacun d'entre nous comprend bien qu'un niveau excessif de prélèvement fiscal risque de réduire les rentrées budgétaires. Cet effet, théorisé sous le nom de courbe de Laffer, est souvent contesté mais il est indéniable qu'il existe une grande évidence empirique le supportant. Ainsi aux Etats-Unis, les réductions d'impôts de 2004-2005 ont coïncidé avec une augmentation des recettes fiscales de l'ordre de 8 à 9%. Pour le top 5% des contribuables, le rendement de l'impôt sur le revenu est passé de 52% sous Clinton à 59% du total des revenus collectés sous Obama, alors même que la tranche marginale supérieure est moins élevée de 5% aujourd'hui. De 1980 à 2011, la part des revenus du top 5% a augmenté de 28%, leur part de l'impôt sur le revenu de 64% !

De même au Royaume Uni, lorsque Margaret Thatcher a ramené la tranche marginale supérieure de l'impôt sur le revenu de 83 à 40%, la part des recettes provenant de cette tranche dans le produit global de l'impôt est passé de 56% en 1979 à 58% en 1990. De façon encore plus remarquable, le taux de participation du top 10% des contribuables les plus fortunés est passé de 35% à 42% des revenus collectés sur la même période ! **Penser qu'augmenter les taux marginaux est le seul moyen de faire davantage participer les plus riches au redressement des comptes publics est donc un leurre.**

Quant à notre fiscalité indirecte, elle est du fait de la TVA à un niveau de ponction sur la consommation qui laisse peu de marge de manœuvre à la hausse. En conséquence, il nous semble que face à l'incapacité de nos différents gouvernements depuis plus de 30 ans à contenir et encore plus à réduire la dépense publique, le redressement progressif de nos finances publiques suppose à moyen terme une reprise d'une croissance génératrice d'activités marchandes, en particulier

exportatrices, et donc de rentrées fiscales, et à court terme des efforts réels sur les dépenses budgétaires. Ce constat est d'ailleurs partagé par la Cour des Comptes dans son rapport de 2012.

C'est donc vers une réduction des dépenses publiques que s'oriente cette note. Mais on ne peut réduire les dépenses de manière arbitraire : on en voit les dangers en Grèce et dans une moindre mesure au Royaume Uni.

Il faut aussi, et surtout, se donner un cadre fiscal cohérent et optimal, qui interfère le moins possible avec la croissance économique. Pour nous, cet objectif d'efficacité se résume à cinq grands principes qui sous-tendront toutes nos propositions : clarté du champ d'action de l'Etat, justice, simplicité, stabilité et transparence :

- *Clarté du champ d'action de l'Etat, des domaines de la dépense publique* : en réalité l'Etat est ici à comprendre dans un sens très large qui inclut gouvernement national, institutions européennes (en ce qui concerne la part nationale des budgets européens), collectivités locales, santé, retraites, fiscalité indirecte, hors-bilan (dont engagements internationaux, etc). Nous ne prendrons pas, dans le cadre de cette note, position sur la définition du rôle de l'Etat dans la France du XXI^{ème} siècle, mais il nous semble fondamental d'associer toute dépense à un champ d'action précis : fonction régaliennne ? régulateur économique ? défenseur de la solidarité sociale et intergénérationnelle ? assureur public (maladie, chômage, retraite, dépendance) ?
- Le concept de *justice fiscale* est évidemment subjectif, mais doit être au cœur de toute réforme fiscale. On assimile souvent la justice à la progressivité – moins à la définition des assiettes, pourtant porteuse de différences importantes entre les contribuables. En France le système fiscal n'est ni parfaitement progressif, ni parfaitement proportionnel. Sans porter de jugement philosophique sur la progressivité, il faut bien constater que l'efficacité de l'impôt et la prospérité économique ne sont pas corrélés avec le nombre de tranches d'imposition. Ainsi aux Etats-Unis, il y avait 26 tranches d'impôt sur le revenu en 1977 (de 0 à 70%) pour un rendement de 8% du PIB ; en 1986, le nombre de tranches sera réduit à deux (15% et 28%), pour exactement le même rendement ; aujourd'hui, il y a 6 tranches rapportant 6% du PIB (de 10% à 35%). Encore une fois, définir la « justice fiscale » est un choix largement idéologique, mais c'est un concept qu'il faut manier avec précaution et réalisme économique.
- La *simplicité* est essentielle : il faut en finir avec les usines à gaz trop facilement contournables, qui nuisent à la visibilité de la politique fiscale et donc aux bonnes incitations des contribuables, et qui ne peuvent engendrer que cynisme et rancœurs, notamment en offrant aux plus habiles le moyen d'échapper à l'impôt. Une conséquence presque mécanique de la simplification de la fiscalité sera l'élargissement des assiettes.
- La *stabilité* ne va pas de soi en France. On peut même affirmer qu'elle est particulièrement étrangère à notre système fiscal. Pourtant, elle est importante pour

les ménages : en période de crise, une trop grande volatilité de l'impôt ne peut être qu'un facteur de précarité de plus pour certains. Elle est aussi essentielle pour les entreprises qui doivent pouvoir planifier leurs activités et investissements avec un minimum de visibilité.

- **Enfin, la *transparence* est un ingrédient essentiel de la confiance des citoyens et des acteurs économiques. Sans possibilité de comprendre les détails des comptes publics, leur répartition et leurs évolutions, il sera difficile pour nos compatriotes d'accepter les sacrifices à venir. Nous proposons un véritable *contrat citoyen* basé sur la transparence. A cet égard, on peut se réjouir que la Cour des Comptes considère qu'informer le citoyen est désormais une de ses fonctions les plus importantes, et que l'exécutif doit mieux documenter son objectif de dépense.**

En pratique, nos recommandations concernant la fiscalité et le budget de la France sont les suivantes :

Proposition 1 : Pour répondre au double objectif de transparence et d'optimisation budgétaires, nous proposons l'établissement d'un Organisme de Suivi et de Projection des Budgets (OSPB) de l'Etat, indépendant, travaillant en pleine transparence auprès du public, selon des standards nationaux - mais aussi européens, de façon à répondre aux nouveaux engagements de la zone Euro. Ses missions comprendront la création et le suivi de différents tableaux de bord économiques :

- l'établissement d'une véritable comptabilité nationale, notamment un bilan mensuel consolidé de la maison France : Etat, part nationale des budgets européens, collectivités locales, santé, retraites, fiscalité indirecte, hors-bilan - dont les engagements internationaux (par exemple le 0.7% du PIB promis aux pays émergents, toujours pas effectif d'ailleurs, le coût et les bénéfices des plans de sauvegarde de l'environnement, etc.)
- des projections à court et à long terme détaillées des évolutions budgétaires. Lorsque la Cour des Comptes prédit une dette publique de 122% du PIB en 2020, c'est utile mais loin d'être suffisant, ne serait-ce que parce que ce n'est qu'un indicateur sans piste d'amélioration : on doit pouvoir disposer d'une analyse détaillée de tous les éléments rentrant dans ces estimations ainsi que d'outils, disponibles pour tous, permettant de modifier les hypothèses de base et de refaire un calcul de projections de façon interactive. Seule une analyse exhaustive, transparente et précise pourra rétablir la confiance. Aujourd'hui, il n'est pas rare que les prévisions du ministère des Finances soient en contradiction avec celles de l'OCDE ou du FMI. Or en l'absence de transparence, on fera davantage confiance aux organismes les plus indépendants.
- la mesure de l'impact marginal en temps réel de politiques nouvelles ou de conditions macro-économiques différentes. En particulier, aucune dépense nouvelle ne devrait être engagée sans examen de ses répercussions, non seulement à un ou deux ans, mais à très long terme (plus de vingt ans).

- Une analyse régulière et détaillée de l'efficacité des mesures fiscales durant toute leur durée de vie.

Ces missions pourraient être confiées à la Cour des Comptes, à l'INSEE, ou bien à une nouvelle institution qui, à l'instar du CBO (Congressional Budget Office) américain, pourra travailler en amont avec le gouvernement, le parlement et le public en toute transparence. Une institution européenne remplissant les mêmes fonctions serait également souhaitable, afin de permettre des comparaisons plus pertinentes entre les Etats membres, mais aussi d'assurer une plus grande indépendance et une plus grande transparence de ses conclusions.

Une telle introspection permettra d'ailleurs, non seulement d'augmenter l'efficacité et le rendement des politiques publiques, mais aussi une remise à plat et un questionnement permanent du champ d'action de l'Etat. A l'heure des choix difficiles, avec à la clef une diminution probable du rôle de l'Etat, seule une pédagogie approfondie permettra d'obtenir une large adhésion populaire aux réformes.

Encore une fois, notre propos n'est pas ici de proposer une vision de société. Nous nous contentons de souligner que quel que soit le port de destination, il faut au navire un tableau de bord efficace et un bon gouvernail. La France d'aujourd'hui, comme de nombreux pays développés, donne souvent l'impression, qu'on nous pardonne cette image cavalière, de vouloir aller sur la lune sur un radeau.

Proposition 2 : Une remise à plat systématique de toutes les niches fiscales. Nous proposons de conserver celles procurant un atout concurrentiel (par exemple le crédit impôt recherche). Celles motivées par un objectif sociétal, comme les mesures environnementales ou sociales, doivent faire l'objet d'une évaluation rigoureuse.

Dans un contexte de résistance bien française à la réduction de la dépense publique, un palliatif serait la suppression d'un maximum d'avantages fiscaux inopérants ou trop coûteux. Comme le relève un rapport publié en 2011 par l'Inspection Générale des Finances, les niches fiscales font partie de ces dispositions peu justifiées au regard de leur efficacité économique et sociale.

Le coût des niches est important : en France, il est reconnu que les 470 niches fiscales et 68 niches sociales coûtent au budget national de l'ordre de 100 milliards d'euros. Notons qu'aux Etats-Unis, le coût des niches, même ramené au poids relatif des économies, est encore plus large et s'élève à 1000 milliards de dollars par an (900 milliards pour les ménages, 100 milliards pour les entreprises), soit l'équivalent de 7% du PIB ! (source : taxfoundation.org). La révision de ces niches est d'ailleurs au cœur des dispositions proposées par le Président Obama pendant la campagne présidentielle américaine de 2012.

Trop souvent les niches jouent le rôle de substitut à la dépense budgétaire d'intervention classique. Le rapport souligne à cet égard que les niches se sont développées principalement à partir de 2004, année où la norme « croissance zéro » des dépenses est devenue applicable, accompagnée d'une légère réduction du taux de dépense publique par rapport PIB. Mais débudgétiser des interventions

classiques et les remplacer par des niches n'est pas forcément un grand signe de rigueur budgétaire et peut facilement dérapier, ce qui n'a pas manqué de se produire...

Dans le palmarès des niches qui auraient le plus besoin d'une évaluation rigoureuse et non partisane, avec pour objectif leur suppression sauf si un bénéfice réel et quantifiable était trouvé, on peut citer les secteurs de la politique du territoire, de l'outre mer, des anciens combattants, du travail et de l'emploi, de l'environnement. Egalement, les niches portant sur la solidarité et la lutte contre l'exclusion devraient être revisitées afin de s'assurer que leurs mécanismes permettent d'atteindre les objectifs initiaux. Il conviendra aussi de reconsidérer l'abattement de 10% sur les pensions, injustifiable socialement mais politiquement explosif, ou le crédit d'impôt au titre des intérêts d'emprunt pour acquisition ou construction d'habitation principale, celui-ci ayant déjà été revu. Nos concitoyens, mieux sensibilisés à la réalité de nos déficits, notamment les plus favorisés, sont prêts à accepter la remise en cause de la TVA bonifiée sur les travaux, ou sur certaines dépenses de restauration, ou encore sur les emplois à domicile. Sur ce dernier point, il faudra cependant prêter attention aux effets pervers : le taux de travail au noir dans les emplois à domicile est en effet très sensible à la fiscalité. Simplifier les déclarations via le chèque emploi-service par exemple, permettrait d'augmenter in fine les recettes fiscales.

Même dans le domaine environnemental, certaines dispositions peuvent être inefficaces : il y a par exemple sans doute trop d'incitation au photovoltaïque, qui n'a pourtant pas un très bon rendement et utilise des matériaux dont l'extraction est contestable. Le coût de cette mesure a été de l'ordre de 1 à 2 milliards d'euros et a été partiellement compensé par des augmentations importantes des factures d'électricité... D'autres exemples comme les bio-carburants, ont montré à quel point il est important d'actualiser en permanence l'évaluation des politiques environnementales. Lorsqu'il s'agit d'énergie et de diversification du mix hors nucléaire, il y a des subsides beaucoup plus utiles, dont celles supportant les économies d'énergie (de loin les plus rentables), ou certains segments éoliens (dont l'offshore dans certains cas). Mais ce type de mesures est souvent attaqué par les lobbys (e.g. agriculteurs, industriels) et est beaucoup moins populaire que d'offrir littéralement aux ménages des panneaux solaires sur leurs toits !

Il est cependant une limite à ne pas dépasser, celle de la compétitivité. La formulation de notre politique fiscale ne saurait notamment ignorer que 75 pays ont réduit les impôts des entreprises durant les quatre dernières années (source OCDE). Comme l'Inspection Générale des Finances, nous considérons qu'il faut préserver le crédit impôt recherche, que les investisseurs internationaux mettent en avant pour souligner l'effort du gouvernement en faveur des investissements directs.

Dans tous les cas, l'utilisation des niches fiscales n'a de sens que dans un cadre de croissance économique et d'optimisation fiscale s'appuyant sur les moyens de l'OSPB (Proposition 1) : des objectifs clairs, mesurables, et une évaluation continue pouvant donner lieu à tout moment à la révision, voire à la suppression des niches.

Proposition 3 : Remettre à plat les subventions ou régimes fiscaux particuliers en direction des entreprises, sauf ceux découlant d'accords internationaux (UE, G20, OMC, etc). On pourrait charger l'Inspection Générale des Finances d'entreprendre une étude similaire à celle sur les niches fiscales. De façon plus générale, nous recommandons que les taux d'impositions soient

très largement simplifiés pour les entreprises. C'est d'ailleurs là encore une proposition de campagne du président Obama.

Proposition 4 : Pas de dépense nouvelle sans recette identifiée ou abandon d'une dépense équivalente. Il s'agit d'élargir aux projets de loi la règle déjà applicable aux propositions d'initiative parlementaire. Cette disposition, appuyée des outils logistiques de la Proposition 1, nous paraît plus pertinent que la « règle d'or ». Notons que « recette » doit être compris au sens large et peut et doit inclure des impacts bénéfiques sur l'économie, notamment sur la croissance ou la charge de la dette.

Proposition 5 : La France et l'Europe doivent être davantage préparées à des crises nationales ou systémiques. Il serait donc souhaitable de les soumettre à des batteries de « stress tests » régulières, qui permettraient aux citoyens et aux marchés de mesurer l'impact de crises graves sur les budgets et les dettes nationales, et d'obtenir des simulations des variables d'ajustements permettant notamment de rester dans les normes du nouveau pacte budgétaire européen (règle d'or prévoyant d'interdire les déficits structurels). On peut d'ailleurs espérer que l'amélioration de la communication auprès des marchés aura un impact immédiat sur le taux des emprunts d'état, et donc sur la charge de la dette.

En corrolaire, il nous semble fondamental de se diriger vers une gestion budgétaire anticyclique, c'est-à-dire tendant à augmenter les excédents budgétaires en période de forte croissance économique et au contraire à baisser le niveau des prélèvements dans les périodes difficiles. Tout cela suppose évidemment une visibilité fiscale très fortement accrue, en relation avec une analyse macro-économique solide et réaliste, d'où encore une fois l'importance de l'OSPB (Proposition 1). Sinon, les contraintes politiques poussent à faire exactement le contraire !

Proposition 6 : Un engagement vers plus de stabilité fiscale et vers la non rétroactivité, ainsi que la création d'un Plan quinquennal de la fiscalité qui devra fixer les grands objectifs de la politique fiscale de la France , sous le contrôle de l'OSPB (Cf. Proposition 1).

La stabilité de la structure des prélèvements est essentielle afin que tous les agents économiques (notamment les entreprises cherchant à investir en France) puissent planifier dans le long terme sans courir le risque d'une volatilité arbitraire et excessive des politiques fiscales. **D'autre part la stabilité permettra de renforcer l'attractivité de la France auprès des investisseurs étrangers, comme de nombreuses études l'ont largement démontré (Cf. « Les relations de l'administration fiscale avec les particuliers et les entreprises » Cour des Comptes, février 2012).**

Proposition 7 : Non à la TVA sociale

Le système français, comme celui d'autres pays européens, distingue les cotisations patronales et salariales, masquant ainsi le coût réel de notre régime de protection sociale et déresponsabilisant les différents acteurs.

A cet égard l'idée avancée notamment par le MEDEF et l'AFEP d'une fiscalisation, par une TVA additionnelle, des cotisations sociales des employeurs, au prétexte de réduire les charges des entreprises, et reprise en partie dans le schéma avancé par le Président Sarkozy, présente pour nous l'inconvénient majeur de fiscaliser la protection sociale, aboutissant à sa nationalisation partielle et contribuant à une déresponsabilisation accrue des salariés.

Au-delà, la distinction des cotisations patronales et salariales n'a aucun sens économique. Toutes deux sont une contribution assise sur l'activité du salarié en déduction des sommes qu'il pourra librement dépenser. En France, elles représentent 66% du salaire brut, le plus haut pourcentage dans l'Union Européenne, aucun autre pays n'étant au-delà de 60%, nos concurrents directs étant la Hongrie à 58% et la Belgique à 46%.

Nous suggérons de retenir uniquement les trois concepts de « salaire complet », ce que coûte le salarié à l'employeur, y compris les charges patronales, de « salaire net », la notion habituelle, toutes charges sociales déduites, et de « salaire disponible », à savoir net de charges et d'impôts, ce que le salarié peut librement dépenser après charges sociales, CSG, IRPP (même s'il n'est pas perçu à la source), etc. Le « salaire disponible » est notamment ce qui représente véritablement le pouvoir d'achat et qui devrait servir de référence pour évaluer son évolution, en particulier en ce qui concerne le SMIC.

On le voit bien, transférer une partie des charges des employeurs sur une augmentation de la TVA contribue à l'opacité de notre système de protection sociale, dont la pérennité suppose un débat public transparent sur les coûts et bénéfices.

Quand à la TVA *non sociale* si l'on ose dire, il est paradoxal de vouloir la modifier également de manière unilatérale. Elle procéderait de cette fausse logique justifiée par un souci de pénalisation des importations en provenance de pays à bas coûts de production ; en réalité elle contribuerait à relancer les guerres commerciales, qui de mesures de rétorsion en sanctions affectent les échanges mondiaux. Un alignement sur la moyenne européenne nous semble la meilleure solution.

Proposition 8 : Non à la taxation unilatérale des transactions financières. Une taxe limitée à une zone géographique ne peut que résulter en un exode de l'activité financière et à une perte de compétitivité.

Nous ne voyons aucune justification économique sérieuse à une telle mesure, à moins qu'il ne s'agisse de punir les « méchants banquiers » ou « les méchants spéculateurs », thème toujours bien reçu par l'opinion, même si la territorialité d'une mesure de ce type est de nature à affaiblir la compétitivité de nos banques déjà affectées par la crise des dettes souveraines. Le chiffre avancé de 1 milliard d'euros de rendement potentiel de cette taxe nous semble fallacieux, car il ne tient pas compte de la perte de volume de transactions et de revenus fiscaux qui en résulterait.

Nous considérons d'ailleurs qu'une taxe financière n'a aucune chance d'être largement acceptée par les gouvernements et opinions publiques des pays où sont localisées les grandes places financières internationales - Londres, New York, Singapour, Hong Kong, Tokyo, etc. Et elle aurait

pour effet de nuire au rôle résiduel de la place de Paris, comme l'a fait remarquer l'Institut Paris Europlace. Si besoin était, l'expérience tentée dans un passé récent par la Suède devrait nous conforter dans l'irréalisme de cette proposition.

D'autre part, une telle taxe serait facile à contourner, comme cela se fait depuis longtemps dans certains marchés asiatiques, où des produits financiers surtaxés ou surréglementés ont donné naissance à des "look alikes", produits de substitution (du genre des « *total return swaps* »), générant les mêmes flux financiers sans les mêmes contraintes réglementaires et fiscales : la conséquence a été justement d'assécher certains marchés et de rediriger trop de capitaux vers les fameux produits dérivés, qui dans ce cas, sont de purs outils d'arbitrage réglementaire.

Si la question est de réguler les échanges financiers déstabilisés par les ordinateurs et le trading à haute fréquence, alors il existe d'autres moyens que la fiscalité. Les solutions à ce problème sont très techniques et ne peuvent être élaborées qu'avec le concours d'experts des marchés financiers et d'organismes régulateurs comme l'Autorité des Marchés Financiers. L'impact négatif de la « taxe Tobin » sur le volume des transactions financières exécutées à Paris entrainera inévitablement une diminution des recettes fiscales en provenance de l'industrie financière. Nous pouvons donc affirmer que l'élasticité réelle du revenu pour l'Etat de la « taxe Tobin » est négative si elle est instaurée unilatéralement.

Nous ne rejetons cependant pas l'idée d'une plus grande taxation du secteur financier, tout au moins si elle n'entraîne pas de distorsions concurrentielles, mais il doit s'agir d'une mesure internationale, adoptée par l'ensemble du G20.

Proposition 9 : Une première tranche négative d'impôt sur les bas salaires

Le coût de la protection sociale et même, par un effet d'entraînement, de l'assurance maladie, dépend fortement du niveau d'emploi des plus défavorisés. L'expérience du RSA a eu pour bénéfice de montrer la possibilité d'un mécanisme véritablement incitatif pour retrouver du travail, même à temps partiel, tout en empêchant que la reprise d'un travail n'entraîne de manière paradoxale et absurde une baisse du pouvoir d'achat. D'autres mécanismes, fondés sur le même principe, ont montré leur efficacité, par exemple la première tranche négative d'impôt lorsque le revenu est en deçà d'un certain seuil, celui-ci ne s'appliquant évidemment qu'aux revenus du travail. Mécaniquement, cela revient à dire que l'Etat accompagne l'employeur dans la rémunération du bas de l'échelle. **Contrairement aux allocations fixes, la tranche négative d'impôt donne une incitation à travailler et à gagner plus.**

En plus de son impact sur l'emploi des plus défavorisés, et donc sur leur réinsertion et la diminution de la délinquance et des coûts sociaux et de répression qui y sont liés, cette première tranche négative contribuera à la diminution du travail au noir, une des grandes sources d'évasion fiscale.