

VERS UNE GRANDE RÉFORME FISCALE ?

Guillaume Allègre et Mathieu Plane

OFCE

Une fois n'est pas coutume, la fiscalité est au centre de la campagne électorale et du débat public. La crise économique et l'objectif de réduction des déficits, partagé par les principaux candidats à l'élection présidentielle, bousculent les discours électoraux traditionnels. Pour le candidat socialiste, la réforme de l'impôt est aujourd'hui le principal instrument pour atteindre l'équilibre budgétaire et la justice fiscale et sociale. Contrairement à ses prédécesseurs, il met moins l'accent sur les hausses de salaires (notamment *via* la hausse du Smic) et le partage de la valeur ajoutée comme instrument de redistribution des richesses. La crise économique a également bousculé le programme de la droite, qui traditionnellement prônait la baisse des impôts (notamment de l'impôt sur le revenu) et des prélèvements obligatoires (PO). Pour réduire le déficit public, le gouvernement a entamé, depuis la fin 2010, une politique de forte rigueur budgétaire qui devrait se poursuivre au-delà de 2012, principalement par l'accroissement de la pression fiscale, entraînant une hausse historique des taux de PO (voir article de **Mathieu Plane** sur le cadrage budgétaire). Par ailleurs, l'annonce et le vote d'une « quasi-TVA sociale » (voir l'article d'**Éric Heyer, Mathieu Plane** et **Xavier Timbeau**), juste avant l'élection présidentielle, va à contre-courant des habitudes électorales. Sur la période 2007-2012, rarement un gouvernement aura été aussi actif en matière de fiscalité : une première partie de mandat marquée par les baisses de prélèvements – défiscalisation des heures supplémentaires, création du « bouclier fiscal », déductibilité des intérêts d'emprunt, réforme de l'ISF et des droits de succession, réforme de la taxe professionnelle, baisse de la TVA dans la restauration –, une seconde partie axée sur la hausse de la pression fiscale pour redresser les comptes publics – réduction des niches fiscales et sociales, hausse des prélèvements sur le capital, augmentation du taux de TVA réduit, et enfin, vote d'une « quasi-TVA sociale » visant à redonner de la compétitivité à l'industrie

française. Les objectifs poursuivis par le gouvernement auront été nombreux : réhabiliter le travail, aider à l'accèsion à la propriété, améliorer l'attractivité fiscale de la France dans un premier temps (loi TEPA de 2007) puis, à la suite de la crise économique, réduction des déficits, amélioration de la compétitivité et convergence franco-allemande (Loi de finances rectificative de 2011). Si l'objectif de réduction des déficits est partagé par les principaux candidats à l'élection présidentielle, le clivage politique concerne la mise en avant de l'objectif de justice sociale d'une part ou de compétitivité d'autre part.

Avec le livre et le site internet, *Pour une révolution fiscale*, Camille Landais, Thomas Piketty et Emmanuel Saez (LPS, par la suite) ont réussi un tour de force : en liant un constat empirique à une proposition de réforme fiscale extrêmement précise, en publiant un essai et en ouvrant un site internet rendant public les sources brutes ainsi que les programmes permettant de simuler des réformes alternatives ou de reproduire les résultats des auteurs, ces chercheurs se sont posés au centre du débat public, politique et scientifique. **Henri Sterdyniak**, dans son article, voit un certain nombre de convergences avec l'ouvrage de LPS mais il présente aussi trois désaccords. Il propose notamment une critique de la méthode, des hypothèses de travail et donc des résultats et des propositions de LPS. Mais, si la méthode et les hypothèses des auteurs sont critiquables et critiquées, c'est parce qu'elles sont explicites et transparentes : leurs conclusions sont ainsi réfutables, ce qui correspond à une démarche scientifique. Par ailleurs, l'objectif explicite de peser sur le débat politique est également atteint.

Ce numéro de la série « Débats et politiques » de la *Revue de l'OFCE* entend approfondir le débat sur la réforme fiscale. Il se situe dans la continuation de la journée d'étude « Réforme fiscale » ayant eu lieu le 15 février 2012 à Sciences Po, et il est conforme à la mission de l'OFCE : « Mettre au service du débat public en économie les fruits de la rigueur scientifique et de l'indépendance universitaire ». Nous tenons à remercier les participants et les discutants de la journée et notamment Clément Carbonnier, François Legendre, Florence Legros, et Gilles Rotillon qui ont accepté la publication de leurs commentaires. , ainsi que Camille Landais, Thomas Piketty et Emmanuel Saez qui ont accepté de nous envoyer leur commentaire. Nous remercions également Nathalie Ovide pour l'organisation de la journée d'étude, Gérard Cornilleau, pour ses conseils ainsi que Laurence Duboys Fresney pour ses relectures et Najette Moumami pour la fabrication de cet ouvrage.

Quelles contraintes et quels principes ? Comment financer notre protection sociale ? Quelles charges fiscales pour quels ménages ? Les sujets abordés couvrent un champ très large mais des problématiques transversales se dégagent.

La fiscalité entre consentement et fuite

Le principe du consentement à l'impôt est un principe constitutionnel affirmé en France dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : « Les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée ». Ce principe est considéré comme étant la base du parlementarisme moderne, notamment dans les pays anglo-saxons (*no taxation without representation*). Au-delà de sa dimension juridique, les sciences sociales s'intéressent aujourd'hui à la dimension sociologique du principe. Ainsi, **Nicolas Delalande** effectue une analyse historique des résistances aux réformes fiscales. Outre qu'ils doivent réduire la résistance de groupes d'intérêts privés prêts à se coaliser dans des oppositions hétéroclites pour bloquer une réforme, les réformateurs de l'impôt doivent gagner l'adhésion de l'administration, s'assurer de la conformité de ses moyens et des compétences, et surmonter le scepticisme des spécialistes de finances publiques et des politiques, pour qu'il n'existe pas de meilleurs impôts que ceux déjà existants (selon l'adage des fiscalistes : « Un bon impôt est un vieil impôt »). L'auteur rappelle le paradoxe d'Olson, selon lequel de petits groupes ayant beaucoup à perdre, et disposant d'un bon accès à l'information et aux ressources politiques, peuvent se mobiliser de manière plus efficace qu'un large groupe au sein duquel les gains sont répartis de manière plus diffuse.

La suppression des niches fiscales et sociales pose la question de la légitimité des résistances à l'impôt (selon l'adage, « devant chaque niche, il y a un chien prêt à mordre »). D'une part, un grand nombre de niches fiscales et sociales poursuivent des objectifs économiques et/ou sociaux légitimes, mais d'autre part, comme le souligne **Nicolas Delalande**, leur multiplication accroît la présence de groupes défendant des intérêts privés lors du processus d'élaboration des politiques fiscales.

Frédéric Gannon et **Vincent Touzé**, à propos du financement des retraites, et **François Legendre**, à propos de l'impôt sur le revenu, insistent sur les taux marginaux d'imposition implicites auxquels les individus sont censés réagir. Ils posent la question : qui veut-on inciter à travailler et quand (en début de carrière, lorsque les enfants sont dépendants, quand on s'approche de la retraite) ?

L'imposition du patrimoine est soumise à de fortes contraintes, que ce soit en termes de consentement ou en termes de fuite. Ainsi, l'imposition de l'héritage, taxation la plus légitime pour les économistes et les philosophes, est proche de sa disparition dans de nombreux pays. Elle a été réduite en France alors qu'elle ne concernait déjà que peu de ménages. De plus, dans un système où les plus-values latentes ne sont pas taxées et celles réalisées le sont moins que le flux

de revenu généré par le capital, les détenteurs de patrimoine sont incités à réaliser des gains en capital plutôt que de recevoir des revenus. La proposition de **Guillaume Allègre, Mathieu Plane** et **Xavier Timbeau** de taxer les plus-values en fin de vie (ou à la sortie définitive du marché) limiterait cet effet et rétablirait une taxation élevée lors de la transmission des patrimoines.

On peut dresser un parallèle entre l'exil fiscal et les fuites de carbone telle que décrite par **Éloi Laurent** et **Jacques Le Cacheux**. La mondialisation réduirait la pertinence des frontières nationales et la possibilité de taxation dans un seul pays. Avec leur proposition de Taxe sur le Carbone Ajouté (TCA), Éloi Laurent et Jacques Le Cacheux réaffirment la pertinence du niveau national et défendent le caractère réaliste de la mise en place d'une taxation du carbone dans un seul pays. **Gilles Rotillon** émet des doutes sur la possibilité de mise en œuvre d'une telle proposition qui nécessiterait une comptabilité carbone utilisant une nomenclature très détaillée au niveau européen, voire mondial, puisqu'elle serait nécessaire de mesurer le contenu en carbone des importations.

Une « révolution fiscale » ou des réformes incrémentales ?

Dans leur ouvrage, LPS soutiennent que seule une réforme d'ampleur de la fiscalité sur les revenus des ménages permettra de « rompre avec l'inertie fiscale ». Ils proposent la création d'un nouvel impôt sur le revenu remplaçant la contribution sociale généralisée (CSG), l'actuel impôt sur le revenu, le prélèvement libérateur et la prime pour l'emploi. Le nouvel impôt serait individualisé et prélevé à la source sur les revenus du travail et du capital. Les niches fiscales seraient supprimées ; l'assiette serait ainsi beaucoup plus large que l'assiette actuelle de l'impôt sur le revenu, ce qui permettrait de réduire les taux d'imposition nominaux moyens et marginaux. Une telle approche soulève plusieurs problèmes. **Henri Sterdyniak** approuve l'idée de fusion entre la CSG et l'IR mais conteste l'individualisation. Il souligne également que de nombreuses niches sont justifiées afin de prendre en compte la capacité contributive des ménages pour des raisons sociales ou pour atteindre des objectifs légitimes. Les marges de manœuvre sont donc faibles puisque ces dépenses fiscales devraient être financées par des subventions. **Mireille Elbaum** arrive à la même conclusion de « marges de manœuvre circonscrites » concernant les niches sociales. De même **Guillaume Allègre** souligne que l'abandon du système de quotient familial devrait être compensé par des aides directes pour les parents isolés, les individus ayant élevé un enfant seul, et les familles nombreuses. En proposant de supprimer l'ensemble des niches et en individualisant l'impôt sans tenir compte

de situations spécifiques auxquelles le système actuel répond, on peut craindre que LPS surestime les gains, et donc sous-estime les taux d'imposition et le nombre de perdants et de gagnants qu'impliquerait la réforme proposée.

Mireille Elbaum souligne que les propositions visant à modifier le financement de la protection sociale ne font guère apparaître d'« alternative miracle. Par exemple, la « TVA quasi-sociale » votée par le Parlement devrait avoir des effets positifs limités dans le meilleur des cas, voir négatifs dans le moins bon, comme le confirment **Éric Heyer**, **Mathieu Plane** et **Xavier Timbeau**. Mais comme le souligne **Clément Carbonnier**, pourquoi se passer d'un instrument dont le gain est faible si le coût est nul ? La variété des objectifs et des contraintes, la complexité du système socio-fiscal obligent peut-être à se contenter de réformes incrémentales dont le gain est faible mais positif. **Nicolas Delalande** souligne que le hiatus entre les appels à la « révolution fiscale » et le caractère incrémental des réformes effectivement appliquées semble être un trait caractéristique des politiques fiscales. Si les réformes appliquées au début du XX^e siècle ont bouleversé les principes de l'imposition, elles l'ont fait dans un contexte de prélèvements bas : à l'époque, les taux de prélèvement de dépassaient pas les 15 % du PIB. Aujourd'hui, avec un taux de prélèvement obligatoire situé autour de 45 % du PIB en France, les marges de manœuvre seraient plus réduites.

Jacques Le Cacheux plaide pour une réforme fiscale beaucoup plus large sur l'ensemble des prélèvements. Les trois blocs de la fiscalité seraient concernés : les impôts de rendement (TVA), les taxes pigouviennes, notamment environnementales (taxe carbone) et les impôts redistributifs (CSG, IR). La mise en place de taxes pigouviennes élevées permettrait d'orienter la reprise économique dans les directions jugées souhaitables, notamment en termes de croissance soutenable, économe en consommation de carbone. Toutefois de telles taxes sont de mauvais impôt de rendement puisque l'objectif final est de réduire leur assiette. L'augmentation d'impôts à fort rendements telles que la TVA permet de combiner des prélèvements élevés et un maintien de la compétitivité dans le contexte d'une économie ouverte et financiarisée. Enfin, les effets éventuellement anti-redistributifs de la mise en place des taxes pigouviennes et de l'augmentation des impôts sur la consommation devraient être compensés par la refonte des impôts sur le revenu. Dans cette perspective, la fusion de l'IR et de la CSG dans un grand impôt progressif respectant l'équité verticale aurait pour objet de rendre acceptable une plus grande réforme fiscale qui permettrait de concilier la compétitivité et la réorientation de l'économie sur un sentier plus soutenable.

Le retour des idéologies... dans le bon sens du terme

L'économie est une science morale. Les débats sur la prise en compte de la famille l'illustrent de nouveau. Malgré les relativement faibles montants engagés, la réforme éventuelle du système de quotient familial provoque des débats virulents. Henri Sterdyniak reproche à **Camille Landais, Thomas Piketty et Emmanuel Saez** de « haïr les familles » lorsqu'ils affirment que « l'administration fiscale doit cesser de se soucier de qui vit en couple avec qui ». Camille Landais, Thomas Piketty et Emmanuel Saez répondent qu'au contraire, la réforme proposée garantit la neutralité de la fiscalité. Guillaume Allègre apporte un éclairage sur l'origine des contradictions apparentes entre ces auteurs. Henri Sterdyniak affirme que « Le quotient familial est une composante obligée de l'impôt progressif » alors que LPS écrivent « De manière plus fondamentale, la complexité du fonctionnement du quotient familial masque son deuxième grand défaut : son importante régressivité ». Si ces deux affirmations ne sont pas nécessairement contradictoires (il est possible d'affirmer que le principe du quotient familial est une composante nécessaire de l'impôt progressif mais que son application est régressive), il serait illusoire de vouloir réconcilier les auteurs, leur différend découlant de conceptions différentes des relations entre l'État et la famille. **Mahdi Ben Jelloul et Clément Schaff** proposent une réforme de la politique familiale qui s'appuie sur le diagnostic d'une modification profonde de l'institution au long du XX^e siècle et de l'absence de remise à plat du système social.

En entremêlant intérêts privés (quelles charges pour quels ménages ?) et sociaux (quels instruments pour quels objectifs ?), la question fiscale est par essence normative. Il est illusoire de vouloir limiter le débat économique à propos des objectifs attribués aux instruments au seul dilemme classique entre redistribution et efficacité. Comme l'illustrent les débats dans ce numéro, la mesure n'est pas neutre. Guillaume Allègre montre que selon la façon dont sont représentés les gains liés au fonctionnement d'un même impôt-type avec quotient familial, l'avantage fiscal lié à l'enfant peut être croissant avec le revenu, décroissant ou indépendant du revenu. La norme affecte la mesure. De même, Henri Sterdyniak conteste la conclusion de LPS en termes de régressivité du système fiscal. En utilisant les mêmes données, il arrive à une conclusion inverse, en élargissant le champ des instruments qu'il est pertinent de retenir dans l'analyse ou en ne restreignant pas l'analyse aux plus aisés. En économie, comme dans bien d'autres sciences, l'accord sur ce qui compte ne s'impose pas naturellement. Représenter le monde fait ainsi l'objet d'une lutte scientifique et politique.