
REGARDS CROISES



SUR L'ECONOMIE

Quelle fiscalité pour quels objectifs ?

Numéro 1, mars 2007




Première



Première Partie


Le système fiscal :
structure, lisibilité, légitimité


Partie

Introduction

Sur quoi repose la légitimité d'un système fiscal ? La définition de règles de justice communes, démocratiquement admises, ainsi qu'un effort soutenu d'explicitation et de transparence sont nécessaires pour assurer la légitimité de l'impôt [ *interview de Pierre Rosanvallon, p.16*]. Il demeure que le consentement à l'impôt n'est jamais parfaitement acquis : de la révolte à la fraude fiscale, les formes de fuite devant l'impôt sont nombreuses. Comment réconcilier le citoyen avec l'impôt ? Quel rôle attribuer à l'administration fiscale ? [ *André Barilari, p. 27*] Si le consentement nécessite toujours un accord sur des règles de justice sociale, comment définir ce qu'est un impôt juste ? [ *interview de Serge-Christophe Kolm, p. 37*] Les divergences radicales de points de vue sur les critères de justice rendent-elles utopique l'idée d'un consentement général à l'impôt ?

La contrainte seule ne suffit pas à maintenir dans la durée un système fiscal. Quand la légitimité du pouvoir s'érode, la révolte gronde. Formulé durant la guerre d'indépendance américaine, le principe *no taxation without representation* exprime l'idée qu'un impôt ne peut s'appliquer qu'à des citoyens qui y ont consenti par l'intermédiaire d'un parlement élu [ *Christian Monjou, p. 54*]. Cependant un détour par l'histoire du système fiscal français nous rappelle que les impôts furent longtemps levés sans le consentement de la population : sous l'Ancien Régime, le Roi, l'Eglise et les Seigneurs prélevaient des impôts, mais les sujets et les fidèles n'avaient pas à donner leurs avis sur ces prélèvements. La Révolution française a marqué un tournant en faisant émerger la figure du citoyen, et donc la possibilité d'un consentement libre à l'impôt [ *Jean-Edouard Colliard et Claire Montaloux, p. 56*]. Mais c'est au XX^e siècle à la suite des deux guerres mondiales que se constituent les traits caractéristiques du système fiscal actuel.

Chef d'œuvre pour certains, source de tous les maux pour d'autres, notre système fiscal est complexe : il contient un foisonnement d'impôts divers (impôt sur les sociétés, taxe professionnelle, CSG, impôt sur le revenu des ménages, ISF, impôts sur les successions, TVA, impôts locaux...) auxquels il faut ajouter les cotisations sociales ; la définition des assiettes est souvent incompréhensible pour les non initiés, si bien que les logiques de la taxation échappent à la majorité des citoyens [ *Henri Sterdyniak, p. 69*]. Un système trop complexe a souvent pour conséquence de créer des distorsions dans l'économie, source potentielle d'inefficacité ; son opacité et son illisibilité constituent un véritable problème

pour l'émergence d'un consentement éclairé à l'impôt : ne faudrait-il pas simplifier le système fiscal, en supprimant certaines niches, actuellement au nombre de 452 ? En tant que structure socioéconomique [ *Marc Leroy, p. 94*], le système fiscal possède une certaine inertie : le système fiscal est-il aisément réformable ? Quels sont les freins à la réforme ?

Deuxième

Deuxième Partie
Des objectifs contradictoires ?






Partie



Introduction

Corriger les marchés, lever des recettes pour faire fonctionner l'État, redistribuer les richesses, sans freiner l'activité ni peser sur l'emploi, le tout dans un contexte de concurrence internationale... Les objectifs du système fiscal sont multiples, tout comme les contraintes auxquelles il est soumis, ce qui peut amener les premiers à entrer en contradiction. En mettant en place des taxes et des subventions, l'État cherche à orienter certains comportements de consommation (en faveur de « biens tutélaires ») et de production (en taxant par exemple les pollueurs, afin qu'ils tiennent compte du coût que leur activité représente pour la collectivité) [👁 Gilles Rotillon, p. 108]. Si, pour les libéraux, l'État doit se restreindre à corriger les défaillances du marché et à prélever les ressources nécessaires à ses fonctions régaliennes, pour beaucoup, le système fiscal a aussi pour mission d'opérer une redistribution. Mais calibrer l'ampleur de cette dernière est un exercice périlleux : l'opacité du fonctionnement de la « grande machine à redistribuer » [👁 Camille Landais p. 116] ainsi que certains modes d'imposition comme les barèmes en taux marginaux empêchent tout ajustement précis. Avant toute réforme efficace, il est urgent d'entreprendre une évaluation globale et rigoureuse des effets redistributifs du système fiscal français ! Les « minces bribes arrachées à la vaste étendue de notre ignorance » indiquent que ce dernier est globalement proportionnel : quand on compare l'argent prélevé et celui reversé par l'État, directement ou sous forme de biens et de services publics, on est bien en mal de mettre en évidence un transfert massif des plus riches vers les plus pauvres. L'augmentation de la dette suggère quant à elle un transfert intertemporel au détriment des générations futures.

Sur qui faudrait-il prélever des ressources pour permettre à notre système fiscal de mieux réaliser ses objectifs ? La taxation des entreprises, une solution commode administrativement, est potentiellement efficace quand elle cible les rentes. En règle générale cependant, elle n'apparaît guère fondée dans la littérature économique, et devient très risquée dans un monde où la mobilité des capitaux est presque parfaite [👁 Jacques Le Cacheux, p. 138]. En effet, si le travail et le capital sont complémentaires, cette taxation est néfaste pour l'emploi.

Or, à l'heure où le chômage ne parvient pas à descendre sensiblement sous la barre des 9 %, l'effet de la fiscalité sur l'emploi est une question cruciale. De nombreuses propositions sont avancées, qui toutes sont sujettes à débat. Accorder

des taux réduits de TVA à certains secteurs comme la restauration n'aurait probablement guère d'effets bénéfiques sur l'emploi [ Clément Carbonnier, p. 145]. L'efficacité des baisses de charge ciblées sur les bas salaires pour diminuer le coût du travail, et favoriser ainsi l'emploi peu qualifié, n'est pas démontrée [ Yannick L'Horty, p. 151]. Pour certains, il y a encore au niveau des bas salaires un terrain d'action, mais pour d'autres, cette politique est une impasse. Il faut au moins stabiliser les dispositifs existants côté demande, ainsi que mieux cibler les dispositifs d'incitation au travail comme la prime pour l'emploi. Au-delà des seuls bas salaires, la question est posée de savoir jusqu'où il faut aller dans la réduction du coût du travail. Fiscaliser le financement de la protection sociale permettrait de poursuivre le mouvement. Les propositions en la matière sont nombreuses [ Marion Navarro et Gabriel Zucman, p. 157], et les implications multiples, puisqu'il s'agit au passage de modifier le partage de la valeur ajoutée au profit du travail et au détriment du capital, ou de restaurer la compétitivité de la France en adoptant une « TVA sociale », ou bien encore de renforcer la redistributivité du système en fusionnant l'IR et la CSG [ Gilbert Cette, p. 167], ce qui pose d'ailleurs le problème du prélèvement à la source du premier. Au delà des enjeux strictement économiques, la fiscalisation de la protection sociale soulève la question du rôle des partenaires sociaux, ainsi que celle des formes de solidarité que la France entend promouvoir (entre salariés d'une même profession ou entre citoyens) [ interview de Bruno Palier, p. 174].

Mais il faut dépasser le cadre national pour penser l'imposition optimale des revenus [ Laurent Simula et Alain Trannoy, p. 182], puisque quand les frontières sont ouvertes, les citoyens peuvent choisir de « voter avec les pieds ». Les classes moyennes apparaissent alors comme les « victimes d'une malédiction fiscale », puisque les pauvres peuvent difficilement être davantage taxés, et que les riches, plus mobiles, agitent la menace de l'exil fiscal. Pour éviter leur fuite, Nicolas Sarkozy propose l'adoption d'un « bouclier fiscal » à 50 %, censé revaloriser le travail, mais qui reviendrait surtout à une quasi-suppression de l'ISF pour les rentiers. Or à l'heure où les inégalités de patrimoine sont à un niveau historiquement élevé, les motifs justifiant d'accroître la taxation du patrimoine sont forts [ Antoine Bozio, p. 204], même si les modalités sont sujettes à discussion. La France pourrait en la matière s'inspirer de ce que font ses partenaires européens.



Troisième


Troisième Partie


Les échelles de la fiscalité

Partie

Introduction

Les différentes justifications de la fiscalité et les différents objectifs qu'on lui assigne permettent de comprendre qu'elle s'exerce sur plusieurs échelles différentes. Les évolutions récentes autour de la décentralisation se sont par exemple accompagnées d'une place croissante de la fiscalité locale. Mais celle-ci, en introduisant un deuxième niveau de décision fiscale, crée de nouveaux problèmes liés au manque de coordination entre les collectivités territoriales : je peux quitter ma ville si j'en ai les moyens et que les taxes locales sont plus faibles ailleurs, et ce faisant cette ville est obligée de taxer plus encore ceux qui restent [ *Thierry Madies, p. 218*]. Fortement intégrés, les pays de l'Union européenne se livrent entre eux à une concurrence fiscale similaire, quoique plus complexe, en tâchant d'attirer les firmes par l'offre des meilleurs services publics possibles au moindre coût fiscal pour les entreprises [ *Agnès Benassy-Quéré, p. 231*]. Cette logique peut produire une baisse de la pression fiscale sur les contribuables mobiles (dans ce cas les entreprises) et une hausse de celle portant sur les résidents.

A ces deux niveaux, la concurrence fiscale a, comme toute forme de concurrence, des effets bénéfiques et des effets négatifs. Après les avoir identifiés, il faut donc réfléchir dans les deux cas à un dispositif permettant de lutter contre les derniers. C'est le mécanisme de la péréquation qui remplit ce rôle en France, tandis que l'harmonisation fiscale entre les différents pays de l'Union européenne, si elle paraît plus que jamais nécessaire, ne progresse que très lentement, et se heurte aux réticences des Etats [ *Michel Aujean, p. 238*].

Enfin, la mondialisation de l'économie et les nouvelles contraintes qu'elle pose à l'action publique, notamment en matière de fiscalité, obligent à réfléchir à la possibilité de mettre en place « des taxes globales », de façon à empêcher les firmes multinationales de mettre les différents Etats en concurrence. Une telle fiscalité permettrait aussi de faire participer tous les Etats au financement de « biens publics mondiaux » dans le domaine de l'environnement, de la recherche ou du développement, biens qui autrement ne seront pas assez produits [ *Dominique Plihon, p. 252*]. Mais cette solution dépend de la bonne volonté des Etats, or certains choisissent au contraire de jouer à plein le jeu du « moins disant » fiscal et du *dumping* pour attirer les firmes multinationales dans les célèbres « paradis fiscaux ».

Collectivités locales, Etats, Europe, Monde, chaque niveau peut posséder sa fiscalité propre avec ses objectifs et ses justifications, mais chaque niveau crée aussi des contraintes et des problèmes pouvant éventuellement être résolus par le niveau suivant. Or la fiscalité est aussi un problème politique fondamental : la création de nouveaux impôts à de nouvelles échelles nécessite des constructions politiques importantes. En progressant bien plus vite que l'unification politique des Etats, la mondialisation de l'économie a rendu nécessaire de nouveaux outils fiscaux que l'évolution politique de l'Europe et du monde ne rend pas encore possibles. La fiscalité « idéale » serait-elle une pyramide à laquelle manqueraient pour l'instant les niveaux supérieurs ? La seule alternative au démantèlement des systèmes redistributifs nationaux sous la pression de la concurrence fiscale serait alors l'élaboration de mécanismes fiscaux européens et mondiaux. Mais les citoyens ne se sentent guère représentés ni consultés à ces niveaux, ce qui pose donc à nouveau la question du consentement à l'impôt...