

Fiscalité et emploi : incompatibilités supposées, idées fausses et vrais enjeux

C'est entendu : toutes les mesures fiscales sont prises au nom de « la croissance et de l'emploi ». On imagine en effet mal un gouvernement dire le contraire... Le raisonnement est simple : baisser les charges fiscales et sociales dégage des marges de manœuvre financière qui permettent d'embaucher. Imparable ? Voire... Car les liens entre fiscalité et emploi sont loin d'être aussi simplistes...

La concurrence fiscale contre l'emploi

En l'absence d'harmonisation fiscale européenne, la concurrence fiscale, qui s'exerce par ailleurs il est vrai au-delà de l'Union européenne et se traduit par une très forte pression sur le niveau et la structure des budgets publics. En effet, les Etats sont incités à limiter leurs dépenses publiques, ce qui les empêche de prendre correctement en charge les besoins sociaux, et à réformer leurs systèmes fiscaux au profit des bases mobiles (capitiaux, investisseurs, multinationales, ménages riches, travailleurs très qualifiés) et au détriment des bases immobiles (ménages, travailleurs peu qualifiés, petites et moyennes entreprises). Ces derniers subissent un report de la charge fiscale qui grève leur pouvoir d'achat ce qui, par suite, nuit à l'activité économique. Contribuables captifs ne pouvant accéder aux mêmes facilités en termes de mobilité, ils se retrouvent à financer les facteurs publics qui, eux, bénéficient à tous, y compris à ceux qui profitent de la libre circulation et parviennent à « optimiser » leurs stratégies fiscales. Dans ce contexte, les petites et moyennes entreprises, traditionnellement présentées comme les forces vives de la nation, se retrouvent tout autant pénalisées que les ménages.

Les théoriciens de l'offre ont beau vanter les mérites supposés de la concurrence fiscale, les faits sont là : la concurrence fiscale ne crée pas les conditions économiques et sociales favorables au plein emploi.

Travail et impôt

Il est couramment avancé qu'une hausse d'impôt freine l'effort de travail et a un effet de détournement du travail vers le loisir ou d'autres activités. C'est l'effet dit « de substitution ». Mais on peut également montrer en quoi une telle augmentation peut inciter à travailler davantage pour augmenter ou maintenir son niveau de revenu. C'est l'effet dit « de revenu ». Les économistes de l'offre, comme Arthur Laffer, affirment que les effets de substitution l'emportent sur les effets de revenus, défendus, quant à eux, par les économistes proches des théories keynésiennes. Mais les études empiriques ne donnent pas raison, loin s'en faut, aux tenants de l'offre... Curieusement, c'est pourtant eux qui forgent le discours dominant en matière de fiscalité et de politiques de l'emploi.

C'est ce qui a conduit à multiplier les allègements de cotisations sociales sur les salaires les plus faibles (jusqu'à 1,6 Smic, pour un coût annuel global de 20 milliards d'euros), à créer 85 zones franches en 1997 et 2004, à alléger la taxe professionnelle en supprimant la part « salaires » ou en instituant des dégrèvements en faveur de l'investissement et à créer diverses niches fiscales (réduction d'impôt pour emploi d'un salarié à domicile par exemple). C'est aussi ce qui explique notamment la création mais surtout les revalorisations successives de la prime pour l'emploi. Ce dispositif est censé inciter à travailler, ce qui laisse à penser, à contrario, que ceux qui veulent travailler le veulent et que les chômeurs choisissent pour une large part de rester chômeurs... On appréciera le « bon sens » de cette approche. En réalité, il s'agit surtout, dans le droit fil de ce que nous avons énoncé sur les effets de la concurrence fiscale, de faire financer la hausse du pouvoir d'achat des personnels les moins bien rémunérés par la collectivité et non plus par les employeurs.

Pour autant, les faits sont là : le niveau du chômage est élevé et la précarité gagne du terrain. Par ailleurs, s'agissant de baisses, plus ou moins ciblées, de ressources publiques, ces mesures sont compensées par d'autres prélèvements, ce qui augmente la pression générale qui s'exerce sur les finances publiques. Étrangement, ces effets sont minimisés, pour ne pas dire ignorés, par le discours dominant, alors qu'ils ne sont pas sans conséquences sur le plan économique et social.

Travailler plus pour gagner plus ?

Une proposition circule avec insistance du côté de « l'offre » : pour régler la double question du pouvoir d'achat et du supposé trop faible niveau d'heures travaillées en France, il faudrait inciter à travailler davantage et « récompenser » cet effort par une exonération fiscale des heures supplémentaires. Cette idée appelle plusieurs remarques qui fondent une critique sans réserve.

Tout d'abord, une telle mesure inciterait à ne pas relever le niveau des salaires et à déclarer des heures supplémentaires fictives venant masquer une hausse des salaires plus ou moins individualisée (les heures supplémentaires peuvent varier d'un salarié à l'autre alors que les augmentations générales profitent à tous les salariés d'une entreprise). Il s'ensuivrait une stagnation du niveau général des salaires, une augmentation spectaculaire des heures supplémentaires déclarées et donc un manque à gagner en termes de recettes publiques, là où une augmentation générale « classique » génère de nouvelles ressources publiques. En clair, les salariés ne seraient aucunement bénéficiaires, puisque les heures supplémentaires seraient déclarées en lieu et place de réelles augmentations de salaires. Par ailleurs, un tel dispositif aurait également pour effet d'obliger les salariés à effectuer des heures supplémentaires se substituant à des créations d'emplois. Le manque à gagner ainsi provoqué risquerait d'être transféré sur d'autres prélèvements, notamment sur les ménages (les grandes victimes de la concurrence fiscale, on l'a vu) au détriment de leur pouvoir d'achat. Dans le contexte fiscal actuel, une telle mesure viendrait aggraver la redistribution à l'envers qui s'opère du fait du déséquilibre de la structure fiscale. Ces effets combinés confèrent un caractère trompeur au slogan qui porte cette mesure : à « travailler plus », on préférerait nettement « travailler tous ».

L'impôt n'est pas l'ennemi de l'emploi

L'impôt finance des biens publics que le marché ne prend pas en charge. La défense, les infrastructures publiques, mais aussi l'éducation ou la santé sont autant de facteurs publics et de besoins sociaux qui créent des conditions favorables à l'activité économique autant qu'à la cohésion sociale. On a tendance à l'oublier, mais ce sont précisément les facteurs publics qui sont régulièrement vantés à l'extérieur de nos frontières. N'en déplaise aux tenants du moins d'impôt pour plus d'emplois, l'impôt, en permettant une redistribution des richesses, en finançant l'action publique et en réduisant les inégalités, crée aussi les conditions d'une société moins injuste et d'une activité économique créatrice d'emplois.