

Rapport du Conseil d'Analyse Economique : l'analyse du SNUI

La présente note synthétise les commentaires du SNUI sur le rapport du Conseil d'Analyse Economique intitulé « Concurrence fiscale et croissance équitable » et comporte deux temps : un commentaire général sur le rapport et des remarques plus détaillées sur le constat figurant dans la première partie du rapport sensé conduire à la réforme proposée par la suite.

Un mérite : une vue d'ensemble. Un problème : le postulat

Disons le d'emblée, le rapport présente l'avantage d'embrasser un large panorama de la fiscalité et d'envisager une réforme d'ensemble. Mais au-delà de ce constat formel, l'évolution proposée soulève de nombreuses inquiétudes.

Tout d'abord, le rapport est assis sur un renoncement, celui consistant à dire que l'harmonisation fiscale ne se fera pas (voire jamais). De fait, même s'il la regrette, le rapport considère comme définitivement acquise la concurrence fiscale et conclut à la nécessité de prendre une longueur d'avance dans cette compétition. Or, toute la question est de savoir si un des principaux piliers de la construction européenne, qu'est la France, envoie un tel signe aux autres Etats membres. On pourrait également avancer qu'une réforme ne peut être basée sur l'hypothèse que les 10 nouveaux entrants, notamment, qui ne représentent que 5 % de la richesse européenne, annonce une ère nouvelle en termes de concurrence. Celle-ci existe déjà et n'empêche pas certains Etats de disposer simultanément d'un haut niveau de développement et d'un haut niveau de solidarité par l'impôt.

Le constat que dresse le rapport du système fiscal est par ailleurs partiel. En effet, les auteurs déplorent la concentration de l'IR mais sans préciser que la concentration des revenus est importante et, qu'au fond, la redistribution est faible. Certes, il est proposé de supprimer les niches fiscales, ce qui est un bon point, mais la réduction considérable de la progressivité du fait d'un pilier à 13 % et d'un IR à 3 tranches s'inscrit de fait dans la vision d'un IR qui se rapprocherait de la Flat Tax. De plus, le transfert de 1 % du PIB sur les ménages n'est socialement et économiquement pas tenable. Les auteurs soulignent à plusieurs reprises que « *la production de facteurs publics (infrastructures...) autorise un niveau d'imposition supérieur (aux autres Etats)* ». En clair, il relativise fortement le débat sur la « compétitivité fiscale » et précise que la France est globalement compétitive. Le constat mérite d'être relevé, à l'heure où les libéraux martèlent sans cesse le « moins d'impôt, moins d'Etat » comme condition de la relance de la croissance. Mais l'écart d'imposition reste assez théorique, et met en balance des petites économies ouvertes, donc dépendantes, et des grandes économies plus solides.

La TVA n'est, de son côté, que peu abordée, si ce n'est pour considérer que l'instauration d'une « TVA sociale » est une idée plutôt bonne. On connaît le poids de la TVA en France (près de 50 % des recettes de l'Etat) : l'alourdir pèserait sur la consommation, déprimerait la demande et affecterait la croissance. Enfin, les impôts locaux, à part la taxe professionnelle, sont les grands absents du rapport. Rien n'est dit sur l'assiette et le rôle de la taxe d'habitation et de la taxe foncière, alors que ces impôts, déjà importants, sont amenés à s'accroître, notamment du fait des transferts de compétences découlant de la décentralisation. En matière d'imposition du patrimoine, l'affichage de la suppression de l'ISF à destination des ménages les plus riches est la mesure la plus forte. Certes, la réforme proposée touche également aux transmissions de patrimoine, mais on sent que le sujet passionnel de l'ISF est une préoccupation importante des auteurs. On peut analyser la suppression de l'ISF et son remplacement par une contribution additionnelle à l'impôt sur le revenu sur les revenus du patrimoine comme le renoncement de la taxation de la détention du patrimoine. L'imposition du patrimoine porte en effet en théorie sur le stock et les flux. En limitant cette imposition, essentielle dans la correction des inégalités, aux seuls flux, on abandonne un des buts majeurs de la politique fiscale.

Cette impression se confirme si l'on met en parallèle la proportionnalisation de l'impôt sur le revenu résultant de la réduction du nombre de tranches. Ce rapport a un mérite : il est assis sur une vision d'ensemble de la politique fiscale et ne se limite pas au seul IR. Mais cette approche ne répond pas aux impératifs de justice fiscale et à l'ambition européenne.

Quelques points à éclaircir

Remarques sur le chapitre : *La concurrence fiscale et ses indicateurs*

Les auteurs du rapport notent, en semblant le déplorer, que l'impôt sur le revenu est fortement concentré. Mais la remarque n'est malheureusement pas accompagnée d'un constat tout aussi vrai : la distribution primaire des revenus est elle-même très inégalitaire et très concentrée, puisque, selon les statistiques de l'INSEE, le dernier décile perçoit près de 25 % des revenus. De plus, la concentration interne au décile s'accroît au profit du centile le plus riche. Dans une telle situation, qui de plus, un impôt progressif qui n'impose que la moitié des foyers fiscaux apparaît inévitablement comme étant fortement concentré. Il y a donc bel et bien une explication logique qui ne tient pas forcément à un « mauvais » barème.

Les auteurs avancent également, dans leur analyse globale de la trop forte progressivité de l'IR, qu'il faut prendre en compte que les 40 % des ménages les moins aisés sont les principaux bénéficiaires des allocations (les prestations sociales atteignent 29,9 % du PIB en 2003). Le constat doit être nuancé sur au moins deux points : d'une part, les retraites les plus généreuses sont allouées aux salariés qui avaient des salaires élevés (les inégalités se perpétuent) et d'autre part, les dépenses d'assurance maladie ne sont pas allouées sous condition de ressources mais constituent essentiellement des remboursements de soins (de plus, il existe des inégalités devant le système de santé au détriment des plus pauvres).

Remarques sur le chapitre : *La France dans la concurrence fiscale*

Les auteurs du rapport précisent que « *les personnes physiques peuvent délocaliser à l'étranger une partie de leur patrimoine, voire se domicilier à l'étranger* ». Il faudrait néanmoins préciser que ces délocalisations sont surtout le fait de personnes aisées, mais également mentionner précisément quels sont les déterminants des délocalisations à l'étranger. Ainsi, les diverses études sur le sujet montrent que la fiscalité n'est pas la première cause des départs à l'étranger : la mobilité professionnelle constitue la première motivation. Quant à la fiscalité, il convient de différencier la population jeune qui s'installe en Grande Bretagne ou en Irlande durant quelques années avant de revenir, des personnes imposées à l'Impôt de solidarité sur la fortune (ISF), ou en voie de l'être après la vente d'une entreprise par exemple, qui représente 0,12 % des départs d'assujettis à l'ISF. Dans ce cas, la perte est surtout constituée d'un manque à gagner, mais la plupart du temps, les emplois restent en France. Le rapport sous tend un peu trop rapidement que la fiscalité est l'unique motivation des départs.

Par la suite, il est indiqué un peu rapidement que les investissements directs étrangers (IDE) ne s'accompagnent pas d'une hausse de la base imposable. Or, les investissements permettent aux entreprises de poursuivre leur activité, d'embaucher, d'investir, bref, ils ont un impact très direct sur la base imposable. Sur la question des IDE, une remarque générale s'impose à nos yeux : on relativise leur rôle et leur importance dès lors qu'on constate qu'ils sont importants en France alors que, dans le même temps, on nous vante les IDE que d'autres pays accueillent. Il y a là deux discours différents pour un même sujet.

Les auteurs notent que les territoires français sont attractifs de par le positionnement géographique, la qualité de la main d'œuvre et des infrastructures notamment. C'est le concept « d'attractivité globale » que développe le SNUI et qui résulte précisément des politiques publiques, ce que le rapport admet dans une certaine mesure lorsqu'il précise qu'une imposition supérieure globale se justifie.

Selon les auteurs du rapport, la question de la redistribution se pose dans un cadre de concurrence accrue. Or, la question de la redistribution résulte d'un choix de société et pas seulement d'un point de vue économique. La fiscalité n'est pas neutre. Aplanir le système fiscal au profit d'une fiscalité proportionnelle pose d'autres problèmes : justice et cohésion sociale, efficacité en termes de rendement et donc qualité des politiques publiques...

Concernant la fiscalité du patrimoine, les auteurs constatent que la suppression de l'impôt sur la fortune en Autriche en 1993, en Allemagne en 1995, au Danemark en 1997 et aux Pays Bas en 2001. On précisera que les Pays Bas l'ont remplacé par un impôt sur les « revenus théoriques » du patrimoine. Mais le plus important est ailleurs : tous ces pays ont un impôt sur le revenu plus important qu'en France. Or, la redistribution et la correction des inégalités, même imparfaite, s'effectuent également par cet impôt.