

Fiscalité : augmenter ou diminuer ?



L'Université de tous les savoirs a organisé, du 14 au 20 octobre, une série de controverses, « les disputes », autour de questions de société. « Le Monde » publie ici l'avant-dernière de la série, concernant la fiscalité.



Alain Madelin

Député UMP d'Ille-et-Vilaine. Ancien ministre sous les gouvernements de Jacques Chirac (1986-1988), d'Edouard Balladur (1993-1995) et d'Alain Juppé (1995), il défend une économie libérale et la suppression des participations de l'Etat notamment dans les secteurs marchands. Dernier ouvrage : « Quand les autruches prendront leur retraite », écrit avec Jacques Bichot, Seuil 2003

Se donner les moyens d'une croissance durable. La solution réside dans une réforme globale de notre système fiscal. Il faut l'organiser sur la base d'un allègement des prélèvements obligatoires. Une telle politique sera bénéfique pour tous, pauvres et riches

Notre « toujours plus » de dépenses publiques est non seulement économiquement et socialement inefficace mais il nous conduit aussi à détruire peu à peu les ressorts de la croissance et à reporter la charge d'une partie croissante de nos dépenses sur les impôts des générations futures. Pour retrouver le chemin d'une croissance forte et durable, il faut prélever moins. Il faut aussi prélever mieux et pour cela engager une réforme sociale et fiscale d'ensemble.

1. Prélever moins pour favoriser la croissance et l'emploi. Il est clair qu'augmenter la part de notre économie marchande, lever les obstacles à son dynamisme, constitue le seul moyen de faire face à nos défis de créer emplois et pouvoir d'achat et de maintenir le haut niveau de protection sociale auquel sont légitimement attachés les Français. D'ailleurs que ne fait-on pour inciter à la création d'emplois dans une zone défavorisée ou pour attirer des cadres, sinon diminuer les impôts et les charges au travers de zones franches ou d'un statut dérogatoire ?

2. Prélever mieux. Notre pression fiscale pèse exagérément aux deux extrêmes de notre échelle de revenu sur les incitations marginales à travailler, à produire ou à investir. Or la croissance se décide à la marge.

En bas de l'échelle des revenus, nous avons érigé une barrière à l'entrée sur les emplois à faible valeur ajoutée par un alourdissement du coût du travail (35 heures, smic...) que l'on tente de compenser par des transferts de charges sociales dont les effets de seuil entraînent une dangereuse « smicardisation » de la société française. Nous avons aussi ouvert une « trappe à pauvreté » qui enferme les titulaires toujours plus nombreux de revenus d'assistance, pour les-

quels l'incitation marginale à reprendre un travail est devenue bien faible. Pour y remédier, on a créé la prime pour l'emploi, hélas mal ciblée, mal dessinée et mal calculée.

En haut de l'échelle, nous détenons sans doute le record du monde du « coin fiscal et social » marginal (c'est-à-dire le prélèvement supplémentaire total, fiscal et social, qui pèse sur tout effort et tout



La vraie justice sociale ne consiste pas tant à combler les écarts de revenus qu'à favoriser la promotion et l'enrichissement des plus déshérités dans une politique de croissance et de plein-emploi



revenus additionnels). Pour atténuer cette surpression sans trop le dire, on multiplie au fil des budgets les niches fiscales au risque d'une fiscalité indéchiffrable, sauf pour les initiés.

3. Une réforme sociale et fiscale d'ensemble. Le temps n'est plus aux bricolages des baisses de charges et d'impôts en trompe-l'œil. Quand les taux de prélèvements obligatoires ne diminuent pas, les prétendues « baisses » de charges ou d'impôts ne sont que des transferts vers d'autres et même vers les générations

futures lorsque l'endettement progresse.

Le temps n'est pas davantage au concours Lépine de nos inventeurs fiscaux : « Y a qu'à » dégrever le travail en instituant une TVA sociale ou en inventant une nouvelle fiscalité écologique de l'énergie pour faire payer la méchante pollution. Comme le dit la sagesse fiscale : « Si vous mettez un impôt sur les vaches, ce ne sont pas les vaches qui paient les impôts. »

Sur la prochaine législature, une remise à plat s'impose afin d'alléger la part de nos prélèvements publics dans la richesse nationale (au rythme de 1 % de PIB par an), de stimuler la croissance, de clarifier et de simplifier nos prélèvements. Voici, broyée à grands traits, ce que pourrait être l'architecture générale de cette réforme d'ensemble telle que je l'ai proposée depuis longtemps et telle qu'elle ressort de nombreux rapports officiels (notamment ceux du Comité d'analyse économique établis dans une approche bipartite) :

- Distinguer dans la protection sociale ce qui relève de la solidarité nationale et ce qui relève de l'assurance obligatoire. Les exonérations massives de charges sociales devraient progressivement décroître et être transformées en franchises de cotisation (sur, par exemple, les 500 premiers euros de salaire.)

- Engager une refonte de l'impôt sur le revenu. La CSG serait intégrée dans l'impôt sur le revenu comme première tranche proportionnelle. L'impôt sur le revenu proprement dit serait ramené à trois tranches avec un taux maximum de 33 % en contrepartie du redéploiement d'une large part des 418 niches fiscales débusquées et dénoncées par le Conseil des impôts (et auxquelles on ne peut toucher que dans une réforme d'ensemble). L'ensemble des impôts ainsi simplifiés serait retenu à la source.

- Instituer un revenu familial garanti. La prime pour l'emploi, mise en place par Lionel Jospin dans l'objectif louable de faciliter le retour au travail, mais dont on constate aujourd'hui l'inefficacité, serait transformée en un revenu familial garanti inspiré de l'impôt négatif.

- Réformer la fiscalité de l'épargne. L'épargne subit aujourd'hui toute une série d'impôts en cascade (droits de succession, impôt sur les plus-values, droits de mutation, ISF, etc.). Il faut se donner pour objectif d'éliminer les doubles et triples taxations qui pèsent sur l'épargne, et d'assurer autant que possible la neutralité fiscale entre les différentes formes de placement.

- Donner à la France et notamment à nos entreprises une fiscalité compétitive. Dans un monde ouvert, la concurrence ne se limite pas aux entreprises. Elle s'étend aux Etats, à leur gouvernance, à l'efficacité de leurs règles juridiques, de leurs dépenses publiques, de leur système éducatif, de leurs systèmes sociaux et bien sûr de leur fiscalité.

On dira : « C'est un cadeau pour les riches. » On arguera de l'injustice sociale qu'il y aurait à risquer d'augmenter les inégalités et à gommer le côté redistributif de notre fiscalité. Qu'on veuille bien observer qu'avec de telles réformes les « riches » ne paieront pas moins d'impôts mais davantage, car on aura stimulé la création de richesse. Dans un monde ouvert, la vraie justice sociale ne consiste pas tant à combler les écarts de revenus qu'à favoriser au maximum la promotion et l'enrichissement des plus déshérités dans une politique de croissance et de plein-emploi.

Une croissance de 3,5 % par an signifie un doublement du pouvoir d'achat en vingt ans. Aucune politique gouvernementale de redistribution ne peut prétendre au même résultat. ■

Pas de destin commun sans pression fiscale. Dans les quinze à vingt ans à venir, le niveau des prélèvements obligatoires se maintiendra dans les proportions d'aujourd'hui. Par contre, il faut faire évoluer les modes et les taux en fonction des nécessités économiques

La question de la pression fiscale est une question politique. Sans impôts, pas de destin commun, pas de capacité collective à agir. Toutes les grandes avancées institutionnelles ont toujours mis en jeu une révolution fiscale. C'est le cas de la Révolution française avec l'abolition des privilèges fiscaux ou encore de la Révolution américaine, dont l'un des mots d'ordre était « pas de taxation sans représentation ».

Les prélèvements obligatoires, c'est l'ensemble des impôts d'Etat, des impôts des collectivités locales et des cotisations sociales. La pression fiscale se mesure habituellement de façon globale en disant que les prélèvements obligatoires représentent environ tel pourcentage du PIB, c'est-à-dire de la richesse produite chaque année par le pays. En France, la pression fiscale est aujourd'hui de 45 %.

Les impôts peuvent-ils baisser ou augmenter à l'avenir ? La tendance a été à la stabilisation au cours des quinze dernières années. La pression fiscale représente 10 % du PIB il y a un siècle, 25 % après la première guerre mondiale et atteint 40 % à 45 % dans les années 1980. Avec environ 45 % du PIB aujourd'hui, la France est dans la moyenne européenne en matière de prélèvements. Cette stabilisation s'explique par des raisons de fond. D'une part, personne ne considère qu'il soit raisonnable que les prélèvements augmentent indéfiniment ; d'autre part, au moment des « trente glorieuses », les revenus augmentant rapidement, le fait d'en céder une part croissante aux impôts paraissait plus acceptable que dans la situation actuelle. Depuis le début des années 1980, la production par tête augmente de 2 % par an et une bonne partie de ce peu de croissance est absorbée par la hausse structurelle des dépenses de retraite et de santé.

Dans un horizon prévisible, au cours des quinze ou vingt prochaines années, on ne peut anticiper ni une forte baisse ni une forte hausse de la pression fiscale. Le pouvoir d'achat net n'augmente qu'à un rythme imperceptible depuis vingt ans. Imagi-

ner une forte hausse de la pression fiscale globale n'a aucun sens dans ce contexte. Imaginer une baisse généralisée massive des prélèvements obligatoires de 45 % à 30 % ou 35 % du PIB ne paraît pas non plus raisonnable. La lutte contre l'inefficacité de l'administration fiscale est une chose, mais il ne faut pas se faire des illusions : ce ne sont pas de telles mesures qui permettront à l'Etat d'économiser 10 % de PIB.

Le plus probable, et sans doute le plus souhaitable, est que le niveau global tous prélèvements confondus se stabilise et/ou n'augmente que légèrement. Cela exigera déjà un effort soutenu de maîtrise des dépenses de retraite et de santé, d'autant plus qu'il nous faut faire face dans le



Si l'on souhaite que les Français maintiennent leur consentement à l'impôt, il faut leur donner les moyens de mieux comprendre qui paie quoi, pour financer quoi



même temps au sous-financement chronique de l'enseignement supérieur et de la recherche. Mais cela ne signifie pas pour autant qu'il n'y a pas d'impôts particuliers à baisser et d'impôts particuliers à augmenter, et que le débat sur la pression fiscale soit en quelque sorte dénué d'enjeu. Disons plutôt que la véritable question est : « Quels impôts pour quelles dépenses ? » Si l'on souhaite que les Français maintiennent leur consentement à l'impôt, il faut leur donner les moyens de

mieux comprendre qui paie quoi, pour financer quoi.

Et à partir du moment où l'on admet qu'il est impossible d'abaisser tous les impôts, il est indispensable de fixer des priorités claires et d'éviter le saupoudrage. Quand les marges de manœuvre le permettent, il faut réduire en priorité les prélèvements les plus pénalisants pour l'activité économique. Par exemple, s'acharner à baisser année après année l'impôt sur le revenu, qui est pourtant relativement léger en France (à peine plus de 3 % du PIB, contre deux à trois fois plus dans l'ensemble des autres pays développés, où il s'élève à 8 %, voire 10 % du PIB), et laisser dans le même temps les cotisations sociales augmenter régulièrement, n'est sans doute pas le meilleur choix possible.

Aujourd'hui, un salaire brut de 100 correspond à un salaire net d'à peine 80 et un coût du travail de 145, soit pratiquement un écart de un à deux entre ce que touche le salarié et ce qu'il doit rapporter à son employeur. Abaisser cet écart, ou en tout cas faire en sorte qu'il ne progresse pas (trop), devrait probablement être la priorité de toute politique globale des prélèvements obligatoires en France.

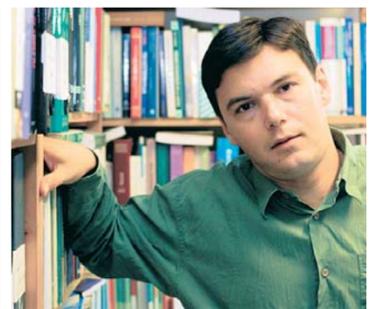
D'autant plus que cela n'a guère de sens de financer avec des cotisations pesant exclusivement sur les salaires l'ensemble des dépenses de la protection sociale. Cela se justifie pour les prestations relevant de l'assurance obligatoire (retraites et chômage), qui ouvrent des droits proportionnels aux cotisations versées, et qui doivent apparaître comme telles pour les citoyens, séparément des autres prélèvements. Les plafonds de ce système d'assurance obligatoire mériteraient au passage d'être abaissés : par exemple, le régime de retraite complémentaire des cadres s'applique dans notre pays jusqu'à huit fois le plafond de la Sécurité sociale, soit l'équivalent de 15 smic. Mais comme il faut bien payer les retraites correspondantes et que les personnes en question ont tendance à vivre plus longtemps que les autres, c'est l'exemple même d'un prélèvement qui, en

termes de redistribution, ne rapporte rien.

Mais cela ne peut se justifier pour les prestations familiales et les dépenses de santé, qui relèvent d'une logique de solidarité nationale et devraient reposer sur des bases fiscales aussi larges que possible – surtout à un moment où le travail est déjà surtaxé et où l'on cherche à favoriser les créations d'emplois.

L'impôt sur le revenu, qui suscite aujourd'hui des fantasmes polluant l'ensemble du débat fiscal français, devrait quant à lui faire l'objet d'une vaste simplification. Cet impôt a en effet réussi le prodige consistant à peser moins lourd que dans tous les autres pays développés tout en affichant des taux incompréhensibles et en apparence très élevés pour des niveaux de revenus peu considérables. Ce tour de force est la conséquence d'un mode de calcul effroyablement compliqué : les taux affichés s'appliquent en fait non pas au revenu réel, mais au « revenu imposable par part », nettement plus faible, tout cela dans le cadre du système obscur du barème dit « en taux marginal », auquel personne ne comprend rien. Si l'on ajoute à cela l'in vraisemblable accumulation de mécanismes de réductions d'impôt et de niches fiscales, on aboutit à un système illisible, où les citoyens sont incapables de se faire une idée simple de qui paie quoi. Résultat des courses : chacun considère qu'il fait les frais de ce système opaque (et suspecte son voisin de mieux tirer parti des dispositifs en vigueur).

L'analyse des systèmes étrangers suggère qu'une part essentielle des blocages provient de l'absence en France du prélèvement à la source (appliqué partout ailleurs). Cela entraînerait une simplification du mode de calcul, probablement une réduction du nombre de niches fiscales et, à terme, une possible fusion avec la CSG. Cela permettrait enfin aux Français de se rendre compte sur leur bulletin de salaire de ce qu'ils paient au titre de l'impôt sur le revenu, de le comparer aux autres prélèvements, ce qui ouvrirait enfin la voie à un débat fiscal informé et apaisé. ■



Thomas Piketty

Economiste. Directeur du département Sciences sociales de l'ENS. Il a enseigné au Massachusetts Institute of Technology (MIT) en 1993-1995 puis a rejoint l'équipe des économistes de la fédération de recherche du campus Paris-Jourdan. Il est un spécialiste de l'économie des inégalités. Dernier ouvrage : « Les Hauts Revenus en France au XX^e siècle : inégalités et redistribution, 1901-1998 », éd. Grasset 2001