

Conseil d'analyse économique : un rapport sur la réforme fiscale...

Le rapport du Conseil d'analyse économique intitulé « *Croissance équitable et concurrence fiscale* » sorti en Octobre 2005 était très attendu. Présenté au Premier Ministre (sous l'autorité duquel le Conseil d'analyse économique est placé) mi-Juillet dernier, sa sortie tardive a été précédée de fuites qui ont été particulièrement commentées. Certains observateurs (journalistes économiques par exemple) lui attribuent sinon la paternité, du moins une large part de la « réforme » de l'impôt sur le revenu annoncée fin Août dernier par le gouvernement.

L'hypothèse centrale du rapport est la suivante : la concurrence fiscale devenant la règle, notamment au sein de l'Union Européenne (malgré les rares tentatives d'avancées en matière de taxe sur la valeur ajoutée ou de revenus de l'épargne) pour au moins 10 ans, il faut anticiper l'accentuation prévisible de la concurrence fiscale dans une Union Européenne élargie à 25. Pour les auteurs du rapport, seule cette stratégie macroéconomique permettrait de protéger le contrat social.

L'harmonisation fiscale improbable, la France mal positionnée du fait d'un haut niveau de prélèvements obligatoires rendrait obligatoire, selon les auteurs du rapport, une profonde réforme fiscale. Certes, dans les comparaisons, le rapport tient compte de « *la réalité, en ne comparant pas simplement les taux nominaux ou marginaux* » mais en comparant les taux effectifs d'imposition pour évidemment tenir compte des effets d'assiette, variables d'un Etat à l'autre. Cependant, malgré des résultats très nuancés, dès lors que l'on compare ces taux effectifs, les auteurs du rapport concluent à la nécessité d'une réforme radicale et rapide.

La réforme proposée par le rapport

Le rapport avance plusieurs objectifs : ne pas trop modifier la répartition de la charge fiscale entre niveaux de revenus et catégories de revenus, effectuer une réforme à recettes constantes pour ne pas affecter le financement des politiques publiques, baisser l'imposition des sociétés, réformer l'impôt sur le revenu de façon à ce qu'aucun décile de revenu n'ait un gain ou une perte de revenu supérieur(e) à 5%, éviter un gain trop important au profit des plus riches, éviter toute forme d'imposition différenciée.

L'impôt central sur les ménages deviendrait une Contribution sociale généralisée entièrement déductible au taux de 13%, cette CSG prévoyant une franchise en base de 7 500 euros. L'impôt sur le revenu ne comprendrait plus que 3 tranches qui s'appliqueraient au revenu CSG déduite. Les tranches seraient les suivantes : 0 % jusqu'à 7 500 euros, 13 % de 7 500 à 50 000 et 28 % au-delà. Pour l'imposition des revenus de l'épargne, le choix serait laissé entre l'IR et un prélèvement à 6% après CSG de 13%. Les plus values de moins de deux ans seraient soumises à un taux de 13 % déductible et un taux de 6 % et celles de plus de deux ans à un taux de 13 % uniquement. Pour les droits de mutation à titre gratuit, un barème commun comporterait un taux de 6% sur la part supérieure à 10 000 euros, de 13 % pour la part comprise entre 10 000 et 50 000 euros, de 18 % entre 50 000 et 1 million et de 24 % au-delà (pour les non parents, le taux maximum serait quant à lui de 48%). Enfin, l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) serait supprimé et remplacé par un impôt sur le patrimoine calculé sous forme de contribution additionnelle à l'IR.

Concernant l'imposition des entreprises, la taxe professionnelle serait remplacée par une taxe nationale sur la valeur ajoutée (sur le secteur marchand non agricole) de 1,75 % à 2 % jusqu'à 1 million et 2,5 à 3% au-delà. Le produit serait réparti en tenant compte des équipements installés et du nombre d'employés de l'entreprise dans chaque collectivité locale avec une neutralité budgétaire pour les collectivités locales lors de la mise en place du système (autre scénario : 2

% jusqu'à 1 million et 2,75 % au-delà). La taxe sur les salaires aurait un taux normal de 4,25 % jusqu'à 8 000 euros, 8,5 % entre 8 000 et 40 000 euros et 0 % au-delà. Enfin, et surtout, l'impôt sur les bénéfices des sociétés serait ramené à 18 %. Globalement, ces mesures entraînent un transfert d'imposition vers les ménages chiffré à 1 % du Produit intérieur brut (PIB).

Quelle lecture du rapport ?

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.