

## **FISCALITE : LE MIRAGE DES ASSIETTES ALTERNATIVES**

*Par Michel Taly, co-président de la commission Modernisation de la fiscalité de l'Institut de l'entreprise, ancien directeur de la Législation Fiscale au Ministère des Finances*

Périodiquement, le serpent de mer des « assiettes alternatives » pour la taxation des entreprises refait surface. Gageons qu'il constituera un thème important de la prochaine campagne électorale.

De quoi s'agit-il ? Tout simplement de trouver l'impôt « intelligent » qui permettrait de prélever autant sur les entreprises avec moins d'effets néfastes sur l'économie. On comprend dès lors le vif intérêt que porte la classe politique à la quête de ce Graal qui éviterait d'avoir à faire des efforts de maîtrise de la dépense.

Les assiettes alternatives - c'est-à-dire celles qui sont envisagées pour remplacer un impôt existant - sont essentiellement la valeur ajoutée ou la TVA. Les assiettes « remplacées » sont celles qui paraissent les plus néfastes à l'activité économique : en 2004, c'était la Taxe professionnelle, et ce sont cette année les cotisations sociales.

Les effets macro-économiques d'une substitution d'assiette ont déjà fait l'objet de multiples études : substitution de la valeur ajoutée à la Taxe Professionnelle (Commission Fouquet en 2004), substitution de points de TVA à la Taxe professionnelle (commande passée par le Sénat à la Direction de la prévision en 2004), et ces jours-ci, substitution de la valeur ajoutée ou de points de TVA aux cotisations sociales.

On épargnera au lecteur les tableaux de chiffres issus de ces études, dans la mesure où ils dépendent étroitement des hypothèses retenues ; penchons-nous par conséquent sur ces dernières.

Précisons tout d'abord que, malgré la similitude d'appellation, l'assiette valeur ajoutée et la TVA sont des impositions très différentes : la première correspond à un impôt sur l'entreprise à partir de l'un de ses soldes comptables, alors que la seconde pèse sur la consommation.

La substitution de la TVA à une assiette pesant sur les entreprises s'analyse donc comme un transfert des entreprises vers les ménages, a priori peu populaire. Les avocats de cette réforme y voient cependant un avantage important qui est de peser sur les importations et pas sur les exportations, contrairement à une taxe pesant sur les entreprises.

Les modèles perçoivent bien cet effet positif, mais celui-ci reste au second plan par rapport aux deux principaux effets à court terme qui sont une ponction sur le pouvoir d'achat des ménages et un effet inflationniste. Que ce soit en remplacement de la Taxe Professionnelle ou des cotisations sociales, le transfert sur des points de TVA entraîne à court terme, selon les modèles, une déformation significative de la demande au profit des entreprises et au détriment des ménages, cet effet de structure s'accompagnant en outre d'une dégradation des finances publiques qui obligerait à augmenter la TVA plus qu'on ne

baisse le prélèvement remplacé. Les effets sur l'emploi sont donc négatifs à court terme et tout juste équilibrés à long terme.

Pour l'assiette valeur ajoutée en revanche, les résultats diffèrent selon le prélèvement remplacé, et c'est là que les idées reçues sont bousculées : depuis la réforme de 1998, qui a consisté à supprimer la part de Taxe Professionnelle calculée sur les salaires, cette taxe porte à 100% sur le capital. L'assiette valeur ajoutée, elle, porte aux deux tiers sur les salaires et pour un tiers sur le capital. L'assiette alternative taxe donc les salaires plus que la Taxe Professionnelle et moins que les cotisations sociales.

On s'attend donc naturellement à ce que la réforme soit défavorable à l'emploi dans le premier cas et favorable dans le second. Or les modèles donnent le résultat inverse ! Pourquoi ?

Le marché du travail reste largement local, alors que le marché du capital est mondial. Lorsqu'une charge nouvelle est créée sur le travail, la rémunération nette de celui-ci peut donc s'ajuster. Lorsqu'une charge nouvelle est créée sur le capital, sa rémunération ne peut s'ajuster et c'est encore sur la rémunération du travail que l'ajustement se fait, mais en plus l'intensité capitalistique de l'économie diminue, et l'effet dépressif sur le PIB, et donc sur l'emploi, est encore pire.

C'est ce raisonnement, qui inspire certaines des règles figurant dans les modèles macro-économiques utilisés, qui explique ce résultat surprenant.

Si l'on admet cet élément de la théorie économique, la réforme de la Taxe Professionnelle était une erreur. Et pourtant, personne ne l'a critiquée à l'époque, tant elle semblait conforme au bon sens !

L'assiette « masse salariale » étant la meilleure pour l'emploi, la seule piste – limitée – pour les cotisations sociales est la suppression des « niches » de salaires non imposables.

Pour la Taxe Professionnelle en revanche, l'assiette valeur ajoutée est possible, la difficulté étant de trouver un système acceptable par les élus locaux.

Mais pour l'emploi, la meilleure des politiques reste la maîtrise de la dépense publique. Car les modèles macro-économiques sont formels : entre déplacer un milliard d'euros d'une assiette à une autre et baisser les prélèvements d'un milliard d'euros, l'effet sur l'emploi change d'un zéro : on parle de milliers dans le premier cas et de dizaines de milliers dans le second.

Espérons donc que le débat qui s'annonce ne s'égarera pas trop dans le mirage des assiettes alternatives.

Cet article a été mis en ligne sur le site Débat 2007.fr le 8 juin 2006.  
Le débat qui s'en est suivi entre les internautes a conduit Michel Taly à y apporter quelques précisions que vous trouverez ci-dessous.

## **Assiettes alternatives : réponse collective aux réactions**

### **27 juin 2006**

Ayant lu avec intérêt les nombreuses réactions à mon billet sur les assiettes alternatives, je souhaite apporter des précisions sur deux points :

#### **1) il faut distinguer la problématique « assiettes alternatives » de la problématique « assiettes nouvelles ».**

La première, comme je l'ai indiqué dans mon premier billet consiste à remplacer une assiette existante par une assiette censée avoir moins d'inconvénients économiques. Le plus souvent, il s'agit de trouver une autre assiette que la rémunération du travail pour baisser le coût du travail sans baisser les dépenses. Lorsque la dépense qui est financée est la protection sociale, cela veut dire que l'on cherche à externaliser une partie du coût du travail, c'est à dire à faire payer par d'autres (le capital, l'étranger ...), un accessoire de la rémunération des travailleurs (un d'entre vous a dit plus crûment : c'est le repas gratuit).

Les assiettes nouvelles correspondent à une approche différente : il s'agit de taxer spécifiquement certaines activités économiques, avec des motivations diverses :

- il peut s'agir de pénaliser des activités qui ont un effet jugé nocif : l'exemple type est la taxe environnementale (pollution, prospectus publicitaires etc.). Le but n'est alors pas de trouver des recettes, puisque, si l'effet dissuasif fonctionne, il n'y a plus de recette. Ce genre de taxe est plutôt le substitut de l'interdiction dans un monde où il n'est plus à la mode d'interdire.
- il peut s'agir au contraire de trouver des recettes en taxant des bases nouvelles (les billets d'avion, les SMS ...). Cela revient soit à surtaxer les activités en question si elles supportent déjà les taxes existantes (TVA notamment), soit à contrecarrer l'effet des exonérations dont elles bénéficient en fonction des règles normales (exonération de TVA à l'exportation par exemple). Cela ne peut se justifier que si l'activité touchée abuse d'une situation de monopole ou de faible concurrence (l'Etat récupère alors une partie de la « rente » que l'exploitant prélève sur les consommateurs). On n'a pas l'impression que le transport aérien soit dans cette situation. Quant aux nouvelles technologies de communications (téléphone mobile, internet), cela a peut-être été vrai au début, mais sans doute plus maintenant. En tout cas, certains de nos partenaires économiques (les Etats-Unis notamment) refusent catégoriquement de pénaliser les nouvelles technologies en les considérant comme des « vaches à lait ». Reste toutefois un problème bien réel qui est la difficulté d'appliquer les taxes existantes à des services aussi insaisissables que le commerce par internet. On n'est plus là dans une problématique d'assiette nouvelle mais de lutte contre l'évasion fiscale.

## 2) Qui supporte vraiment un changement d'assiette ?

L'un d'entre vous suggère que, pour la TVA sociale, le problème du transfert de charge ne se pose pas dans les mêmes termes selon que l'on remplace les cotisations employeurs ou les cotisations employés. Dans le deuxième cas, il estime que le transfert se fait entre ménages.

En fait, le transfert se fait toujours entre ménages, mais pas de la même façon :

- si on remplace des cotisations employeurs, le revenu des salariés n'est pas affecté et tout se joue sur le prix des produits : le hors taxe baisse et le prix TTC est inchangé. Les seuls transferts se produisent en cas de baisse incomplète du hors taxe (transferts au profit des actionnaires et entrepreneurs indépendants) et en raison du commerce extérieur (les acheteurs de produits importés « subventionnent » les exportations).
- si on remplace des cotisations employés, les prix hors taxes ne bougent pas (on ne baisse pas les salaires !), les prix TTC augmentent, et le pouvoir d'achat des salariés augmente car, en masse, les prix augmentent moins que leur salaire puisque la différence est payée par les autres consommateurs. A ma connaissance, personne ne propose cette variante dont les effets sur l'emploi paraissent encore plus incertains que ceux de la variante cotisations employeurs.