

FISCALITE : QUELLES REFORMES POUR 2007 ?

RECONCILIER L'EFFICACITE ET L'EQUITE

Février 2007



Créée il y a cinq ans, la Commission de modernisation de la fiscalité de l'Institut de l'entreprise a tout naturellement axé ses premiers travaux sur la fiscalité des entreprises, même si certains de ses rapports, comme celui de 2002 sur les stratégies fiscales, ou celui de 2005 sur la gouvernance, avaient une perspective plus large.

La proximité des échéances électorales de 2007 nous a amenés à mettre en chantier le présent rapport qui ambitionne de balayer l'ensemble des enjeux fiscaux qui se posent à cette occasion. On trouvera donc dans ce rapport à la fois, pour certains sujets, une synthèse de travaux de la Commission déjà publiés, et, pour d'autres, de simples pistes de réflexion sur des points qui restent à approfondir. Le lecteur ne devra donc pas s'étonner que certains points soient beaucoup plus développés que d'autres. En outre, en élargissant son champ d'investigation à des sujets de fiscalité personnelle, ou aux rapports entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire dans l'élaboration de la norme fiscale, la Commission est consciente d'avancer sur un terrain politiquement sensible, voire polémique, qu'elle aborde avec la seule ambition de fournir des éléments de raisonnement et de susciter le débat.

SOMMAIRE

EXECUTIVE SUMMARY

INTRODUCTION

PREMIERE PARTIE : LES CONDITIONS DE LA REFORME FISCALE

I. REFORMER LA GOUVERNANCE FISCALE	13
A. LE CONSTAT.....	13
1. <i>Le labyrinthe de la décision fiscale</i>	13
a) La préparation technique des textes fiscaux par l'administration se fait souvent en vase clos	13
b) La phase politique d'élaboration de la norme fiscale peut affecter la cohérence du droit fiscal.....	15
2. <i>Les dysfonctionnements du droit fiscal français</i>	16
a) L'hermétisme du droit fiscal.....	16
b) L'insécurité fiscale	16
c) Une exubérance législative et réglementaire, particulièrement marquée en matière de dépenses fiscales.....	16
d) Une évaluation ex-post insuffisante de la fiscalité	17
B. LES CAUSES	17
1. <i>Le domaine de la loi</i>	17
2. <i>Les relations entre la loi et la jurisprudence</i>	19
3. <i>La marge laissée au Parlement dans la loi de finances</i>	19
4. <i>Les relations entre les ministres et leur administration</i>	20
C. LES PROPOSITIONS D'AMELIORATION	20
1. <i>En amont de la décision, formaliser des procédures de concertation</i>	20
2. <i>Réhabiliter la loi fiscale, afin de consolider le « contrat fiscal »</i>	21
a) Conforter les principes fiscaux	21
b) Rénover la procédure budgétaire:	22
3. <i>En aval de la décision, systématiser la démarche d'évaluation</i>	23
II. VENIR A BOUT DES MYTHES ET TABOUS QUI RENDENT LA REFORME IMPOSSIBLE	24
A. LE MYTHE DE L'IMPOT IDEAL	24
B. LE MYTHE DE L'EFFICACITE REDISTRIBUTIVE DU SYSTEME FISCAL FRANÇAIS	26
C. LE MYTHE DE LA « REPARTITION EQUITABLE » ENTRE LES ENTREPRISES ET LES MENAGES.....	28
D. LE MYTHE DE LA REFORME A SOMME NULLE	29
E. LE TABOU DE L'ISF	30

DEUXIEME PARTIE : LES GRANDS ENJEUX DE LA REFORME FISCALE

I. LA FISCALITE PERSONNELLE	32
A. L'IMPOT SUR LE REVENU	32
1. L'équité « verticale »:.....	32
a) Le barème	32
b) La fusion IR / CSG	34
2. L'équité « horizontale »	34
a) Les niches.....	34
b) Les différents types de revenus :.....	37
– Les dividendes	37
– Les revenus fonciers	39
– Les revenus d'activité	39
c) L'impôt sur le patrimoine.....	39
d) la TVA	40
II. LA FISCALITE DES ENTREPRISES	42
A. L'IMPOT SUR LES SOCIETES (IS)	42
B. LES TAXES ADDITIONNELLES : UN ENJEU INVISIBLE MAIS CONSIDERABLE	43
1. <i>Un poids non négligeable</i>	43
2. <i>Une lourde charge administrative</i>	44
III. LA REFORME DE LA FISCALITE LOCALE OU LA NECESSITE D'UN « GRAND SOIR ».....	44
A. LES REFORMES D'ASSIETTE	45
1. <i>Trouver une assiette plus efficace pour la taxe professionnelle</i>	45
2. <i>Oser le transfert d'une partie de la taxe d'habitation sur l'impôt sur le revenu</i>	45
3. <i>Réviser les valeurs locatives</i>	45
B. LA SPECIALISATION	46
C. LA DYNAMIQUE DES RECETTES	46
IV. ACCELERER LA MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION DE L'IMPOT	47
A. UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DU « CLIENT ».....	47
B. AMELIORER L'EFFICACITE DE L'ADMINISTRATION DE L'IMPOT.....	48
C. AMELIORER LE CONTROLE FISCAL.....	52
1. <i>Le cadre juridique paraît désormais équilibré</i>	53
2. <i>La mise en œuvre du principe d'application mesurée de la loi fiscale se trouve contrariée par une allocation de ressources très imparfaite</i>	53
a) <i>Une approche qui reste encore très statistique et répressive.</i>	53
b) <i>Les rigidités culturelles de l'administration limitent son efficacité</i>	53
c) <i>Les voies de recours se révèlent souvent décevantes</i>	53
3. <i>L'amélioration du contrôle fiscal passe par plus de transparence des données, le développement d'une culture d'administration de service et des améliorations procédurales des voies de recours</i>	54

CONCLUSION

EXECUTIVE SUMMARY

Dans le prolongement de l'ouvrage de l'Institut de l'entreprise *C'est possible ! Voici comment ... Lettre ouverte à notre prochain(e) président(e)* (janvier 2007, Editions Robert Laffont), la commission Modernisation de la fiscalité présente une note qui aborde de façon plus développée les grands enjeux fiscaux de la prochaine législature.

Cet exercice a conduit la commission à déborder largement du champ de ses travaux habituels, limités aux prélèvements qui concernent les entreprises, pour s'intéresser à l'ensemble des enjeux fiscaux.

Ces grands enjeux sont les suivants :

I. Fiscalité des particuliers

1) Impôt sur le revenu

a) L'équité « verticale »

Malgré les baisses successives de l'IR, cet impôt reste très progressif. Certes, son taux marginal n'est plus que de 40 %, ce qui paraît nous mettre en bonne position par rapport aux autres pays de l'OCDE, même après le récent mouvement de baisse des taux qu'ont connu beaucoup de ces pays. Mais il ne faut pas oublier que la CSG, avec ses taxes annexes, représente 11 % pour les revenus du capital et plus de 8 % pour les revenus d'activité.

Enfin, l'élasticité de cet impôt est trop forte, ce qui oblige à des allègements réguliers : sans les baisses décidées depuis juin 2002, le produit de l'impôt sur le revenu atteindrait en 2007 70,4 milliards d'euros, soit 3,8 % du PIB, et 24 % de plus que le produit attendu pour l'année prochaine.

b) L'équité « horizontale »

Les réductions d'impôt peuvent s'analyser comme des subventions sans effet sur le fonctionnement de l'impôt sur le revenu. Cela est encore plus évident lorsque la réduction d'impôt devient un crédit d'impôt, remboursable lorsqu'il dépasse le montant de l'impôt. Au risque de paraître manier le paradoxe, on peut donc considérer que les « niches » ne sont pas un enjeu d'équité de l'impôt sur le revenu mais d'équité de la dépense publique.

Posent en revanche un problème d'équité horizontale les différences de régime d'imposition selon les catégories de revenus. Sans porter de jugement sur le fond, nous constatons que la dégradation récente de la position relative des revenus fonciers et des dividendes par rapport aux revenus d'activité n'a fait l'objet d'aucun débat.

c) La fusion IR / CSG

Ce projet, souvent évoqué, nous paraît une fausse bonne idée. Le seul point commun de ces deux prélèvements est qu'ils portent sur le revenu des ménages. A part cela, ils n'ont rien de commun : ni l'assiette, ni le bénéficiaire, ni le nombre de contribuables, ni le mode de paiement. On voit mal en quoi une fusion entre les deux rendrait le prélèvement plus lisible ou plus efficace, bien au contraire ! A moins que l'on ne veuille, par la fusion, s'attaquer à tous les sujets à la fois : baisser la progressivité de l'impôt sur le revenu pour les uns, rendre la CSG progressive pour les autres, réintégrer dans l'impôt sur le revenu les millions de contribuables qui en sont sortis au fil des réformes précédentes, se débarrasser des niches de l'impôt sur le revenu – avec le risque d'aboutir à les introduire dans la CSG ! – prélever l'impôt sur le revenu à la source, remettre en question l'imposition par foyer...

Toutes ces réformes peuvent être faites dans le cadre de deux impôts séparés. Ce sont des réformes très lourdes, tant du point de vue politique que technique. Elles ne peuvent réussir que si elles font l'objet de débat et de consensus. Elles valent mieux qu'un débat réducteur sur le principe de la fusion de deux impôts qui va permettre à deux familles politiques de s'opposer dans la confusion, sans dire réellement sur quoi.

d) La retenue à la source

Périodiquement évoquée, et parée de toutes les vertus, elle ne dépasse jamais le stade de l'étude préliminaire. Comment expliquer ce paradoxe ? Probablement par deux raisons : l'inadaptation de la technique de retenue à la source à un impôt très progressif et fortement personnalisé, et le problème de l'année de transition.

Au total, la réforme engendrera d'importantes complexités. Le seul avantage pour le contribuable serait une meilleure synchronisation de l'impôt et du revenu, et le fait de ne pas avoir à provisionner les sommes nécessaires au paiement de l'impôt.

Pour les entreprises, le bilan serait franchement négatif : alors qu'elles n'ont rien à gagner (elles auront tout au plus un gain de trésorerie si elles pratiquent la retenue tous les mois et ne la reversent qu'en fin de trimestre), elles devront gérer les coûts de gestion de la retenue et le mécontentement de ceux de leurs salariés qui seront contrariés de devoir leur indiquer, par la communication du taux moyen d'imposition, le niveau global des autres revenus du foyer.

Au total, l'instauration d'une retenue à la source ne serait un vrai progrès que si elle s'accompagnait d'une réforme plus globale de l'impôt sur le revenu.

2) Impôts sur le patrimoine

L'imposition du patrimoine est probablement celle qui a les effets les plus structurants, puisqu'elle conditionne les décisions d'investissement. C'est donc celle qui nécessiterait le plus de vision à long terme et de stabilité. Or, elle offre en France un paysage particulièrement changeant : taxation des plus-values sur les cessions de valeurs mobilières en 1978 ; doublement du taux des droits de succession en ligne directe en 1981 ; création / suppression / rétablissement de l'ISF entre 1982 et 1988 ; exonération des plus-values au bout de huit ans à partir de 2012 ; bouclier fiscal à partir de 2007 ...

Nous sommes donc, pour le moment, dans une période où le balancier est revenu dans une position de moindre taxation. Mais pour se fixer dans un pays, le capital a besoin de stabilité des règles. Le moins que l'on puisse dire est que cette stabilité n'est pas assurée.

3) TVA

Avec un taux de 19,6 %, la France n'a donc pas de grande marge de manœuvre, mais elle en a une quand même, car le fonctionnement de la TVA autorise des différences de taux de plusieurs points sans distorsion de marchés. Les problèmes économiques sont en fait plus conjoncturels que structurels et se posent surtout au moment du changement de taux. La France n'est pas l'Allemagne, et toute la question est de savoir si l'on peut, dans notre pays, augmenter brutalement le taux de TVA de plusieurs points sans effets néfastes sur les prix (et donc sur le pouvoir d'achat, la consommation des ménages et la croissance), comme nos voisins semblent être en train de réussir à le faire (alors que le taux de TVA a augmenté de 3 points au début de l'année en Allemagne – de 16 à 19 % –, les prix n'ont augmenté que de 1,6 % en janvier 2007 par rapport à janvier 2006).

Mais au-delà de ce problème conjoncturel, la contrainte est surtout politique, la TVA étant considéré par beaucoup de personnes dans notre pays comme injuste, ce qui explique qu'une hausse du taux de la TVA ne semble politiquement acceptable que si les ressources dégagées servent à réduire le chômage par une baisse des charges sociales, dans le cadre de la réforme communément appelée « TVA sociale ».

II. Imposition des sociétés

1) L'impôt sur les sociétés : la baisse des taux n'est possible que si elle s'accompagne d'une réforme de son assiette

Compte tenu d'un mouvement général de baisse des taux, le taux français d'IS se trouve au-dessus de la moyenne des taux des pays de l'OCDE.

Une mention particulière doit être faite pour le projet de réforme allemand : il prévoit une baisse du taux de près de 10 « points » qui serait toutefois accompagnée d'élargissements d'assiette extrêmement lourds et déjà vivement contestés par les milieux d'affaires. Il s'agirait de limiter fortement la déductibilité des frais financiers, des redevances et loyers, de restreindre l'utilisation des pertes et de créer de nouvelles taxes pour les collectivités locales afin de compenser l'harmonisation de bases entre l'impôt sur les sociétés fédéral et local. La réforme qui sera discutée et votée en 2007 sera donc peut-être assez différente de celle qui a fait l'objet de l'accord politique de fin 2006.

Dans ce contexte, la France doit-elle envisager de baisser son taux ? Le président de la République semble le penser, puisqu'il a annoncé, au cours des cérémonies des vœux de janvier dernier, qu'il proposait un taux de 20 %. Mais une telle baisse semble budgétairement difficile à supporter si elle ne s'accompagne pas, comme dans la réforme envisagée en Allemagne, d'élargissements d'assiette significatifs.

Or, de telles modifications de l'assiette semblent très hasardeuses si elles sont effectuées par un seul pays isolément, surtout s'il s'agit d'un Etat membre de l'Union européenne. Il n'est d'ailleurs pas du tout certain, comme nous l'avons dit plus haut, que la réforme allemande aille à son terme.

La Commission européenne a mis sur la table, fin 2006, plusieurs documents en vue d'une discussion par les Etats membres : certains ont un objet limité à un point précis (prise en compte des pertes) ou à certaines entreprises (taxation des PME en utilisant les règles du pays d'origine). D'autres sont beaucoup plus ambitieux puisqu'ils esquissent des pistes pour une harmonisation de l'assiette en utilisant les règles comptables européennes (fondées sur les normes IFRS) et pour une imposition sur une base consolidée. Ces projets ont peu de chances de déboucher rapidement (surtout à l'unanimité à Vingt-sept !). Mais ils peuvent servir de base à des réformes plus limitées qui seraient mises en œuvre de façon coordonnée par certains Etats membres seulement dans le cadre des « coopérations renforcées ».

On peut notamment imaginer que le « cavalier-seul » de l'Allemagne se fonde dans une démarche de ce type si la discussion interne s'enlisait.

2) Les taxes additionnelles : un enjeu invisible mais considérable

A côté de l'impôt calculé sur son bénéfice et de l'impôt sur la consommation qu'elle est chargée de collecter, une entreprise est amenée à payer une multitude de taxes calculées soit sur des assiettes diverses – masse salariale, chiffre d'affaires, certains postes de frais – et qui constituent pour elles des charges de production puisqu'elles ne dépendent pas du fait de dégager un bénéfice et ne peuvent pas être répercutées sur les clients. Ces taxes représentent un poids non négligeable (une quarantaine de milliards d'euros en prévision 2007, et plus de 2 points de PIB) et une lourde charge administrative : les taxes en cause sont très nombreuses, et leur assiette très variée. Pour une assiette donnée – par exemple la masse salariale –, les retraitements à opérer ne sont jamais les mêmes. La déclaration n'est jamais un sous-produit direct de la comptabilité et les retraitements « manuels » sont nombreux. Enfin, les organismes collecteurs sont très variés, et les procédures applicables le sont tout autant. Il en résulte que les services concernés dans l'entreprise sont très divers, que ces taxes ne bénéficient pas des mêmes procédures internes que les impôts « classiques », et qu'il n'y a pas de vision d'ensemble au sein de l'entreprise.

III. La réforme de la fiscalité locale ou la nécessité d'un « grand soir »

Habituellement, le fiscaliste se méfie des réformes trop globales et préfère agir par petites touches pour éviter les réactions de rejet.

La fiscalité constitue probablement l'exception à cette règle et **seule une réforme très vaste, touchant à tous les aspects à la fois, est paradoxalement concevable, les réformes plus limitées étant toujours abandonnées en cours d'étude à cause d'un rapport avantages/inconvénients défavorable.**

Il y a en effet trois problèmes à régler : trouver une assiette équitable, spécialiser les impôts par niveau de collectivité et adapter la dynamique des recettes à la politique de décentralisation.

Or, s'attaquer séparément à l'un de ces problèmes est voué à l'échec : il ne sert à rien de changer d'assiette si le rythme ultérieur de progression des recettes doit être déraisonnable. De même, spécialiser les impôts par niveau de collectivité crée de tels problèmes que l'idée est abandonnée sitôt émise s'il doit s'agir d'une réforme isolée.

Si, au contraire, on fait tout à la fois, les transferts ne sont pas plus importants que pour une partie des acteurs, et la motivation pour aller jusqu'au bout est plus grande puisqu'on résout plusieurs problèmes à la fois.

IV. L'élaboration de la norme fiscale et l'administration de l'impôt

La concurrence fiscale n'est pas seulement quantitative ; elle est aussi qualitative : sécurité juridique, facilité des relations avec l'administration, efficacité de son organisation ...

A cet égard, la note reprend les conclusions de ses études précédentes sur la « gouvernance fiscale » et le contrôle fiscal, et ajoute quelques remarques sur l'administration de l'impôt.

1) La « gouvernance » fiscale

La commission esquisse plusieurs pistes pour améliorer l'élaboration de la norme fiscale :

- Formaliser des procédures de concertation
- Généraliser les études d'impact publiques
- Mieux encadrer les conditions dans lesquelles la loi fiscale peut changer au cours du temps
- Réaffirmer la mission de contrôle du Parlement sur la norme fiscale
- Rendre obligatoire l'évaluation de toute réforme de la législation fiscale (par exemple à horizon trois ans)
- Faciliter l'accès aux données et faire émerger, à côté du Conseil des prélèvements obligatoires (l'initiative revenant à la « société civile »), un observatoire de la fiscalité indépendant.

2) L'administration de l'impôt

Les Etats sont en concurrence pour attirer des activités, et la charge fiscale dépend aussi de l'efficacité de l'administration de l'impôt. Sur ce terrain, les comparaisons internationales ne nous sont guère favorables : le rapport entre les coûts d'administration de l'impôt et les recettes nettes collectées est dans notre pays plutôt en haut de la fourchette des pays de l'OCDE : en 2002, il était de 1,44 % dans notre pays contre 1,15 au Royaume-Uni, 0,78 en Espagne et 0,52 aux Etats-Unis (mais 1,62 au Japon et 1,76 aux Pays-Bas). Même si les comparaisons doivent être faites avec prudence, et même si le ratio de la France s'améliore régulièrement – il est suivi dans le rapport de performance de la DGI, et le dernier chiffre connu est de 1,32 pour 2005 –, il semble que notre pays pourrait faire mieux sur ce terrain.

3) Le contrôle fiscal

- Après des mouvements de balancier qui ont correspondu aux grandes alternances politiques (renforcement des pouvoirs des vérificateurs en 1981, amélioration des droits du contribuable vérifié en 1986), l'équilibre entre les pouvoirs d'investigation, de communication et de contrôle de l'administration d'une part, et les droits et voies de recours du contribuable vérifié d'autre part, semble satisfaisant. Les textes en vigueur ne paraissent pas nécessiter de modifications substantielles.
- Malgré l'évolution de la politique affichée et les efforts des hiérarchies, les comportements restent encore trop marqués par une approche statistique et répressive. Les indicateurs de qualité du contrôle fiscal sont peu nombreux et certains d'entre eux peuvent même être contre-productifs.
- L'asymétrie d'expertise entre l'administration et les entreprises tend à s'accroître, ce qui peut conduire les vérificateurs à être moins ouverts à la discussion. En outre, l'absence de recours à l'expertise extérieure ou de prise en compte d'expertises fournies par le contribuable rend plus difficile la recherche d'un accord.
- L'insuffisance des outils publiés d'évaluation globale du système ne permet pas d'émettre un jugement sur l'efficacité des multiples systèmes de résolution des conflits destinés à éviter les contentieux.

- La publication de données plus complètes que celles figurant dans les rares documents publics sur le sujet est nécessaire pour permettre une évaluation par les organismes externes à l'administration qui le souhaitent de mesurer l'efficacité du contrôle fiscal et l'adéquation de l'affectation des ressources en fonction des enjeux.

INTRODUCTION

La fiscalité occupe une place à part dans le débat politique : elle est à la fois omniprésente et absente ! Omniprésente, car l'annonce de « mesures » fiscales est la base de la communication gouvernementale chaque fois qu'il faut montrer qu'on a prise sur les événements. Omniprésente aussi dans les programmes politiques, mais également sous la forme de « mesures » plus ou moins ponctuelles. Mais ces mesures disséminées dans les programmes ne sont jamais mises en cohérence dans un véritable programme fiscal qui exposerait une vision des enjeux, une stratégie avec des objectifs, une perspective à moyen terme et un chiffrage des réformes envisagées. La fiscalité est donc en fait absente du débat démocratique.

Ce constat peut paraître sévère, et on pourra nous objecter que la technicité de la matière rend le débat difficile au-delà d'un cercle de spécialistes. Faisant le crédit à de tels contradicteurs qu'ils sont sincères – et pas seulement désireux d'éviter d'être trop précis avant les échéances électorales – nous leur répondons que c'est justement à cause de la difficulté de la matière qu'il faut ne pas hésiter à avoir un débat technique et public.

Technique, la discussion doit l'être, entre spécialistes ; en période électorale comme dans la durée des mandats, il est légitime, voire impératif, que s'expriment les opinions éclairées, par tous les moyens appropriés.

Publique, la discussion devrait pouvoir l'être, car, comme chacun le sait, l'impôt relève sans conteste de la « chose publique », mais la technicité du sujet transforme toute confrontation de points de vues en oppositions de principes, réductrices des réalités, voire de l'intérêt du pays.

Les faits et les chiffres, les liens entre les effets et les causes, déjà difficilement identifiables, sont rapidement oubliés au profit de slogans, qui, une fois lancés dans le débat, laisseront des traces bien réelles, tristement ou heureusement chiffrables, dans les budgets à venir...si, du moins, les promesses sont suivies d'effets.

Dans cet univers étrange où les mesures annoncées et appliquées côtoient celles qui ne verront jamais le jour, alors que d'autres sont prises sans avoir été annoncées, certains esprits courageux ou idéalistes tentent parfois l'impossible : au début des années quatre-vingt-dix, un ministre des Finances a voulu démontrer a posteriori la cohérence de toutes les mesures fiscales adoptées depuis le début de la législature. Le document est finalement resté dans un tiroir. Le gouvernement actuel pourrait se livrer au même exercice : a posteriori, les mesures de réforme fiscale de la législature qui s'achève apparaissent particulièrement nombreuses et importantes. Et pourtant, comme il y a quinze ans, on chercherait vainement, dans les programmes électoraux une formulation des principes qui ont guidé ces réformes. Certaines d'entre elles ne figuraient même pas dans le projet initial de loi de finances et ont été présentées au dernier moment par amendement.

En matière fiscale, tous les gouvernements se comportent comme un architecte qui passerait directement aux plans détaillés de parties d'immeuble, sans plan de masse, avec seulement une vague idée du projet d'ensemble. Sans aller jusqu'à suggérer d'appliquer en France la méthode qui vient d'être décidée au Japon (aucun spécialiste du ministère des Finances n'est admis à participer au débat sur les réformes de fond...de telle sorte qu'elles soient possibles), il demeure que l'insuffisance du débat préalable au débat sur les mesures précises ainsi que l'absence d'évaluation après la mise en œuvre de ces mesures expliquent en grande partie les dysfonctionnements de notre système fiscal.

Dès lors, le lecteur ne devra pas s'étonner de ne pas trouver dans cette note une énième liste de mesures, mais plutôt des pistes d'amélioration de la gouvernance de la politique fiscale.

Un certain nombre de règles y sont suggérées :

- Admettre que l'imperfection, limitée, fait partie intégrante de la dynamique de réforme, autrement dit, que l'évaluation des mesures ex-ante et ex-post est indispensable, ne serait-ce que pour les corriger en connaissance,
- Combiner la rectification des erreurs marginales avec la constance des objectifs, ou, dit autrement, que la stratégie (la « politique ») fiscale doit tenir son cap,
- Accepter certaines réalités (au prix de l'abandon de thèmes militants), telles que la présentation du pseudo-choix entre augmenter la fiscalité des entreprises ou celle des ménages, tant il est illusoire de penser que les charges qui pèsent sur les unes trouveraient à « s'autofinancer » dans le giron de l'entreprise, sans être répercutées sur l'acheteur final.

S'y ajoutent des propositions dans trois directions :

- Renforcer l'équité de l'impôt sur le revenu sans faux-semblant,
- S'attaquer au maquis des « petites » taxes qui, en cumulé, pèsent sérieusement sur la compétitivité des entreprises,
- Entamer la réforme, si longtemps différée, de la fiscalité locale.

C'est dire que le courage, notamment politique, tient plus dans le fait d'accepter de poser les conditions de la réforme (I), acte de volonté affirmée, que dans les difficultés à en mesurer les enjeux (II), tâche quotidienne du législateur fiscal consciencieux.

PREMIERE PARTIE : LES CONDITIONS DE LA REFORME

I. REFORMER LA GOUVERNANCE FISCALE

A. Le constat

La gouvernance est à la mode. Gouvernance d'entreprise, gouvernance mondiale, gouvernance européenne, etc. : le concept, qui se réfère globalement à l'exercice du pouvoir et à la manière dont les règles sont élaborées, décidées, légitimées, mises en œuvre et contrôlées dans une société, semble s'appliquer désormais à l'ensemble des faits économiques et sociaux.

Si tout, ou presque, a été écrit, sur la structure idéale de la fiscalité ou sur chaque imposition prise isolément, une bien moindre attention a été prêtée au processus de création et d'application de la norme fiscale. Or, les défaillances de la gouvernance fiscale « à la française » expliquent une part substantielle des travers bien connus de notre système fiscal.

I. Le labyrinthe de la décision fiscale

L'itinéraire suivi par la norme fiscale franchit des points de passage devenus obligés. Une fois suggérée, une réforme fiscale doit faire l'objet d'une concertation, puis donner lieu à une simulation. L'arbitrage entre les options envisageables relève de l'exécutif ; le vote ressortit de la compétence du Parlement. Le cheminement est certes rarement – sinon jamais – aussi linéaire : le processus normatif est fait de multiples allers-retours. En tout état de cause, tous les stades de la préparation et de la prise de décision peuvent être concernés par un fonctionnement défectueux.

a) La préparation technique des textes fiscaux par l'administration se fait souvent en vase clos

Trois temps méritent en particulier d'être distingués : la concertation en amont de la loi, la simulation fiscale et la concertation au stade des textes d'application.

La concertation en amont de la loi fiscale reste relativement lacunaire. Peu formalisée et souvent officieuse, elle n'est pas systématique. Si elle peut être opérée de manière directe par l'administration ou le politique, elle s'appuie volontiers sur des commissions de sages, à l'image de la commission Fouquet sur l'avenir de la taxe professionnelle. Reflet de la faiblesse de la culture du consensus dans notre pays, ce mode de concertation n'est guère satisfaisant. La méthode trop informelle, le moment parfois tardif, les délais souvent trop courts de la consultation sont impropres à un processus optimal de décision. Inéquitable, ce système offre une place privilégiée aux coalitions d'intérêt les mieux armées. Inefficace, il ne parvient pas à prévenir de sérieux problèmes d'application de la norme. Le blog mis en place par le ministère des Finances pour le projet de retenue à la source (« laretenuelasource.fr ») constitue une remarquable exception dont il faut espérer que c'est le premier cas d'une nouvelle méthode de concertation et non une simple parenthèse vite refermée.

A contrario, en Grande-Bretagne par exemple, la consultation, officielle et systématique, est formalisée dans un code pratique.

Le Cabinet Office Code of Practice on Written Consultation britannique

Adopté en janvier 2001, ce code a été actualisé en janvier 2004. Il fixe six orientations applicables à tous les documents portés à la consultation :

1. Consulter largement tout au long du processus d'élaboration d'une politique, en accordant un délai minimum de 12 semaines de consultation.
2. Être précis sur le contenu des propositions, les acteurs concernés, les questions posées ainsi que les délais accordés pour y répondre.
3. Garantir une consultation claire et largement accessible, sur la base d'un document accompagné d'une synthèse résumant les principaux enjeux.
4. Donner un retour d'information sur les réponses reçues et sur la manière dont le processus de consultation a influencé la décision.
5. Veiller à la bonne mise en œuvre de la procédure de consultation, en désignant notamment dans chaque département ministériel un agent chargé de la coordination et de l'évaluation de cette démarche.
6. Accompagner la consultation d'une étude d'impact soulignant les gains, les coûts et les risques de la proposition ainsi que, le cas échéant, les alternatives envisageables.

S'il n'a pas force de loi, ce code présente un caractère contraignant pour l'exécutif. Les ministres conservent le pouvoir discrétionnaire de ne pas procéder à des consultations en cas de circonstances exceptionnelles, lorsque la matière est très spécialisée ou lorsque le nombre de personnes concernées est très limité. Les réactions suscitées par les orientations gouvernementales sont synthétisées, publiées et peuvent conduire à une modification du projet initial. Dans le cadre de l'institution d'un régime fiscal incitatif au développement de comptes épargne individuel, la limite initialement prévue a ainsi été retirée, au vu des résultats de la consultation.

Les projets fiscaux doivent aussi faire l'objet de simulations et d'évaluation. Les premières sont devenues une figure imposée, en particulier depuis les ratés de la réforme transformant la patente en taxe professionnelle, qui avait méconnu l'ampleur des transferts de charges. Les simulations fiscales souffrent pourtant de leur perfectionnisme. Au-delà des limites techniques de l'instrument, ce sont les limites pratiques qui doivent être soulignées, en particulier l'excessive focalisation sur les aspects budgétaires et sur les transferts de charge entre contribuables. Ce travers induit deux conséquences fâcheuses : soit il rend impotents les décideurs, qui ne peuvent assumer le risque de faire de « perdants » ; soit il les condamne à une démarche « zéro perdant », nécessairement coûteuse. L'Arlésienne de la réforme des impôts locaux témoigne d'un glissement pernicieux : nous sommes passés de la réforme sans simulation à la simulation sans réforme.

A côté de ces simulations « pharaoniques » pour la fiscalité locale, la France reste plutôt rétive à l'évaluation ex-ante des mesures fiscales. On est loin de l'évaluation systématique telle qu'elle se pratique aux Pays-Bas.

Le questionnaire d'évaluation a priori des mesures fiscales aux Pays-Bas

Ce questionnaire est structuré autour de six points :

1. *La problématique de la mesure fiscale est-elle clairement posée ?*
2. *L'objectif est-il formulé clairement et de manière univoque ?*
3. *Est-il démontré qu'une intervention financière est nécessaire ?*
4. *Peut-on apporter la preuve qu'une subvention est préférable à une taxe ?*
5. *Une dépense fiscale est-elle préférable à une subvention directe ?*
6. *L'évaluation de la mesure est-elle suffisamment garantie ?*

La concertation en aval de la loi fiscale est plus satisfaisante. Pour la rédaction des textes d'application de la loi, l'administration entretient des contacts relativement étroits avec les représentants des professions intéressés. Cependant, là encore, en l'absence de consultation systématique ou formalisée, des dysfonctionnements ont pu être observés, comme lors de la mise en place du système de paiement de la TVA par télétransmission. Quant à la communication et à l'information fiscales, elles sont jugées de bonne qualité, grâce notamment aux progrès réalisés dans le cadre des actions d'amélioration de l'accessibilité de l'administration fiscale. Au total, cette phase technique de préparation des textes connaît quelques insuffisances.

b) La phase politique d'élaboration de la norme fiscale peut affecter la cohérence du droit fiscal

L'outil fiscal a tendance à être utilisé à des fins de présentation politique ou médiatique. Compte tenu des contraintes qui pèsent sur les dépenses budgétaires, l'attention des ministres s'est progressivement reportée sur les dépenses fiscales, qui présentent des charmes évidents quoique pervers. En second lieu, l'action fiscale est encore trop souvent frappée du sceau de l'urgence et du secret, afin de préserver les effets d'annonce et de surprise. Les secrets fiscaux, à l'approche du dépôt du projet de loi de finances, sont pourtant devenus des secrets de polichinelle. Sous la pression de l'urgence, des mesures fiscales se prennent, tandis que les réformes importantes se traînent. Enfin, le souci de présentation politique accroît la complexité et l'iniquité du paysage fiscal. La CSG offre une illustration des limites de cet exercice de style : coexistence de deux parts, l'une déductible et l'autre non déductible au titre de l'IR ; application de taux différenciés selon la nature des revenus perçus, etc.

L'intervention du législateur dans le cheminement de la norme fiscale n'est pas pleinement satisfaisante. Le pouvoir du législateur est certes limité, à tous les niveaux. Son champ d'action est triplement borné : sur les côtés, en raison de l'intervention du pouvoir réglementaire et de la doctrine administrative, ainsi que de l'entremise du juge de l'impôt ; par le haut, du fait de l'intervention croissante de règles internationales, notamment communautaires ; par le bas, enfin, avec l'affirmation du pouvoir fiscal local. Sa capacité d'initiative est restreinte, pour des raisons techniques – la complexité de la matière fiscale, juridique – l'arsenal du parlementarisme rationalisé, et politique – fait majoritaire oblige. Ses interventions au cours des débats sont encadrées, même si l'exercice du droit d'amendement est garanti. Pour autant, la multiplication du nombre d'amendements dans le domaine fiscal vient paradoxalement affaiblir la loi fiscale : insuffisante préparation des projets, introduction de malfaçons dans le droit, développement d'une micro-normativité fiscale, etc. Enfin, alors que la fonction de contrôle devrait être première dans une démocratie moderne, le Parlement exerce relativement peu ses pouvoirs en la matière.

2. Les dysfonctionnements du droit fiscal français

Les dysfonctionnements relevés dans le processus d'élaboration du droit fiscal génèrent à leur tour une série de dysfonctionnements dans son application.

a) L'hermétisme du droit fiscal

Le procès en obscurité du droit fiscal aboutit à retenir des charges particulièrement lourdes :

- un droit fiscal qui présente des complexités inutiles ;
- des dénominations fantaisistes et des définitions tantôt vagues – à l'image du dividende « caméléon » tour à tour assimilé dans le CGI à un revenu distribué, un dividende distribué, un produit distribué –, tantôt absentes – d'où la nécessité pour le juge d'emprunter des notions venues d'autres branches du droit (civil, commercial, comptable, du travail, etc.) ;
- un vocabulaire frappé de désuétude, notamment dans le champ de la fiscalité locale ;
- et, au total, une intelligibilité de l'écriture fiscale qui a atteint un niveau tel que le Conseil constitutionnel a annulé un article de la loi de finances pour 2006 au nom du principe constitutionnel d'intelligibilité de la loi. Certes, les annulations d'articles de loi de finances par le Conseil constitutionnel ne sont pas exceptionnelles, mais elles sont habituellement fondées, soit, le plus souvent, sur un motif de procédure – la mesure, non critiquée sur le fond, n'a pas sa place dans une loi de finances – soit, plus rarement, sur une erreur d'appréciation imputée au législateur dans l'application du principe d'égalité des citoyens devant l'impôt. Mais le Conseil constitutionnel n'avait jamais été amené jusqu'ici à invoquer un principe constitutionnel « d'intelligibilité de la loi » pour annuler un article. Le Conseil constitutionnel manifeste ainsi qu'il considère que l'excessive complexité de certains textes fiscaux a désormais atteint les limites du supportable, rejoignant ainsi le Conseil d'État qui porte le même jugement de façon récurrente dans ses rapports annuels.

b) L'insécurité fiscale

La liberté d'entreprendre ne saurait être garantie sans sécurité juridique. Or, l'insécurité fiscale se nourrit de la multiplication des textes, de la croissance de leur volume, de la dégradation de leur qualité, du caractère incessant de leur modification, de leur nature parfois rétroactive. L'instabilité du droit fiscal est en effet devenu insoutenable. En 2003, ce sont ainsi 160 nouveaux articles fiscaux qui ont été créés, tandis que 279 ont été modifiés. De même, la rétroactivité fiscale représente toujours un risque pour les contribuables, même s'il est un peu mieux encadré par la jurisprudence. Rupture anticipée du « contrat fiscal », elle n'est pas une pratique exceptionnelle : depuis 1982, près de 350 dispositions rétroactives peuvent être dénombrées, défavorables aux contribuables dans près d'un tiers des cas.

c) Une exubérance législative et réglementaire, particulièrement marquée en matière de dépenses fiscales

Il y a trop d'impôts, trop de textes, trop de mots. Trop d'impôts : la France compte certainement autant d'impôts que de jours dans l'année. Trop de textes : le CGI et le livre des procédures fiscales contiennent près de 4 000 articles législatifs ou réglementaires. L'inflation législative est patente : la loi de finances initiale pour 1980 comportait 29 articles fiscaux ; celle pour 2004 en comptait 75. Composé de 14 volumes, le bulletin officiel des impôts recueille 25 000 pages d'instructions. Trop de mots : à l'accroissement du flux annuel de normes s'ajoute l'essor de textes-fleuves. Le CGI édité par Dalloz comporte désormais 2 656 pages dans son format traditionnel. La documentation de base publiée par la DGI contenait, en 1999, 5 948 pages, soit 2 170 pages de plus qu'en 1990. Cette exubérance législative et réglementaire est particulièrement marquée en matière de dépenses fiscales : en 2003, on recensait, pour

les seuls impôts dont le produit est affecté au budget de l'État, 418 dispositifs dérogatoires ; ce nombre est passé à 452 en PLF 2005. La moitié de ces mesures font l'objet d'un chiffrage, pour un coût de 50 Mds d'euros. Les réserves émises à l'encontre de l'utilisation de l'outil fiscal à des fins autres que de rentrées fiscales sont pourtant substantielles : tendance à la pérennisation, sans pour autant conserver leur justification initiale ; inégale efficacité de l'interventionnisme fiscal ; sophistication des dispositifs, excessive et coûteuse à gérer ; corporatisation de la fiscalité, qui nuit à l'équité entre les contribuables, etc.

d) Une évaluation ex-post insuffisante de la fiscalité

L'évaluation a posteriori de la fiscalité peut certes s'appuyer sur des intervenants divers : administrations, inspections, Conseil des prélèvements obligatoires, Parlement, Conseil d'analyse économique, etc. Diffuse, l'évaluation fiscale est cependant tout sauf obligatoire. Les contraintes qui pèsent sur l'accès aux données fiscales empêchent l'émergence d'une contre-expertise. En l'absence de véritable évaluation, le système fiscal peine à évoluer. Les diverses anomalies relevées dans la pratique fiscale induisent malheureusement des coûts essentiellement cachés : chacun les déplore au niveau individuel ; rares sont ceux qui en prennent la mesure globale au niveau collectif.

B. Les causes

Elles sont multiples et mêlent intimement aspects constitutionnels, historiques et culturels. Sans prétendre à l'exhaustivité, nous en évoquerons quelques-unes ci-dessous.

I. Le domaine de la loi

L'article 34 de la Constitution dispose dans un de ses alinéas que « la loi fixe les règles concernant [...] l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ».

Dans un autre alinéa, il précise que « la loi détermine les principes fondamentaux [...] du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale ».

Cette dissymétrie de rédaction impose que le législateur entre beaucoup plus dans le détail pour les impôts que pour les cotisations sociales. Mais jusqu'où doit-il entrer dans les détails ? Peut-il fixer – certes de façon précise – les objectifs et modalités d'un dispositif, et donner une délégation au gouvernement pour rentrer dans les détails techniques ?

Au début de la V^e République, continuant sur la lancée du régime précédent, le législateur avait pratiqué de telles délégations. Mais la possibilité pour soixante parlementaires de saisir le Conseil constitutionnel, et les décisions qui ont suivi, ont conduit, par crainte de l'annulation, à adopter une conception de plus en plus rigoureuse du domaine de la loi, conduisant le Parlement à débattre de projets d'une grande technicité, parfois au détriment d'un véritable débat de fond sur le dispositif examiné.

L'obligation de mettre tous les détails de l'assiette dans la loi n'a pas pour seul effet de nuire à la clarté des débats ; elle a aussi l'inconvénient de figer ces détails et de compliquer l'adaptation ultérieure des dispositifs pour tenir compte de cas particuliers ou de failles se révélant à l'usage. On voit mal ce que le principe de consentement à l'impôt par les représentants du peuple gagne à cette rigidité, comme le montre l'exemple caricatural de la « vignette » automobile.

Le jour où le Parlement a failli débattre du calcul de la puissance des moteurs

Depuis sa création, sous la IV^e République, la « vignette » automobile comportait un tarif fixé par le Parlement en fonction de la puissance « administrative » des véhicules. Les règles de calcul de cette puissance étaient déterminées, sans que personne ne s'en offusque, par des circulaires du ministre de l'Équipement aux préfets.

Bien que la Constitution de la V^e République ait profondément changé le domaine de la loi, ce système a continué sans problème jusqu'à la fin de années 80, qui virent se multiplier les contestations du tarif, notamment parce qu'il défavorisait les moteurs de forte puissance et donc les constructeurs étrangers. Et l'un des avocats chargés de ces contentieux eut l'idée de contester le fait que le calcul de la puissance des véhicules n'était pas fixé par la loi.

La question se posa donc de faire voter ces règles de calcul. Finalement, une formule de compromis a consisté à donner valeur législative aux circulaires par l'article 35 de la loi de finances rectificative pour 1993 du 22 juin 1993 qui dispose que « la puissance fiscale des véhicules, exprimée en chevaux-vapeur, est égale à la puissance administrative déterminée, lors de la réception du véhicule, conformément aux règles posées par les circulaires ministérielles figurant en annexe à la présente loi. Ces circulaires et leurs annexes ont valeur législative en tant qu'elles fixent les règles qui servent à la détermination du tarif de l'impôt. »

Suivaient dix pages du *Journal officiel* reprenant les circulaires successives, datant de 1946 à 1991, et comportant des formules du type : $P = KnDLw$ où D représente l'alésage et L, la course du piston (en cms), n, le nombre de cylindres et w (en tours par s) la vitesse de rotation, évaluée forfaitairement en fonction du poids du châssis !

Par la méthode du document annexé, les principes étaient saufs, tout en évitant au Parlement le ridicule de la discussion sur ces textes. En revanche, ces formules ayant pris valeur législative, il devenait impossible de les modifier (par exemple pour tenir compte de l'évolution technique) sans un vote du Parlement !

Inversement, le principe de lien, pour le bénéfice des entreprises, entre le résultat comptable et le résultat fiscal – principe qui, paradoxalement, est formalisé dans un simple décret de l'annexe au code des impôts – fait que l'assiette de l'impôt peut être modifiée par un changement de la règle comptable, homologué par un arrêté ministériel, sans intervention du législateur. C'est au contraire, s'il ne souhaite pas que la nouvelle règle comptable ait un effet fiscal que ce dernier doit se manifester par une exception législative expresse à la règle comptable. Du coup, le législateur intervient parfois en imposant un mode de comptabilisation, ce qui perturbe en retour l'équilibre des règles comptables et introduit de nouvelles complexités et rigidités.

Une plus grande lisibilité de la loi, une plus grande clarté du débat parlementaire, qui pourrait se focaliser sur la finalité et les grands principes, ainsi qu'une meilleure adaptabilité ultérieure des dispositifs en fonction des cas particuliers seraient possibles si la Constitution – ou une interprétation de celle-ci par le Conseil constitutionnel – permettait au législateur de déléguer à l'exécutif le soin de fixer les détails techniques des dispositifs fiscaux dans le cadre fixé par la loi.

Enfin, le droit pourrait être moins bavard si, comme dans certains pays, le juge de l'impôt jouait un plus grand rôle dans la définition de l'assiette de l'impôt.

2. Les relations entre la loi et la jurisprudence

Notre culture reste empreinte de méfiance face au risque de « gouvernement des juges ». Cette méfiance, jointe à notre tradition de droit écrit, héritée des Romains, fait que la construction jurisprudentielle joue, pour la fiscalité française, un rôle beaucoup plus faible que dans d'autres pays.

En outre, l'impossibilité de soumettre un texte de loi au Conseil constitutionnel après sa promulgation, à l'occasion d'un litige, limite les possibilités d'intervention du juge. Pour faire reconnaître le non-respect de certains principes – égalité devant l'impôt, non-discrimination... – qui sont présents à la fois dans la Constitution et dans des accords internationaux (traité de Rome, Convention européenne des droits de l'homme), le contribuable est obligé d'invoquer les seconds et non la première, car le juge peut apprécier la conformité d'une loi aux traités internationaux, mais pas à la Constitution !

Le législateur lui-même a une attitude ambiguë face à l'intervention du juge en matière fiscale : il ressent parfois une jurisprudence comme une atteinte à son indépendance et à sa volonté et ne s'offusque pas que l'administration lui propose des textes dont le seul but est de faire échec à une jurisprudence.

Certes, l'intervention d'un texte à effet rétroactif pour faire échec à une jurisprudence n'est pas interdite par la Constitution, sauf pour les décisions « passées en la force de chose jugée » (exception que n'omettent jamais les lois de l'espèce), et un tel texte est parfois nécessaire pour des raisons budgétaires ou d'administration de l'impôt. Mais cette pratique contribue à l'insécurité juridique et provoque des coûts inacceptables pour des citoyens qui ont engagé des contentieux en fonction de la jurisprudence et se trouvent pris « à contre-pied ».

Or, lorsque les enjeux ne sont pas « vitaux », laisser la jurisprudence interpréter les textes serait un des moyens de remédier à une loi trop bavarde et qui essaie de prévoir (ou de régler a posteriori) tous les cas particuliers.

3. La marge laissée au Parlement dans la loi de finances

L'article 40 de la Constitution dispose que « les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique ».

Il résulte de cette dissymétrie de rédaction que le législateur ne peut pas créer une subvention (même en diminuant une autre dépense ou en augmentant un impôt), mais qu'il peut créer un crédit d'impôt en le gageant par une augmentation d'un autre impôt. Cela explique dans une large mesure la prolifération de crédits d'impôt : c'est le seul domaine sur lequel les parlementaires peuvent avoir prise pendant toute la discussion de la loi de finances, qui dure pratiquement trois mois !

Si les parlementaires avaient exactement les mêmes droits en matière de subvention et de crédits d'impôt, on n'assisterait pas aussi souvent au détournement de la technique fiscale que constitue le crédit d'impôt lorsqu'il n'est pas intrinsèquement lié à la logique de l'impôt considéré, mais un simple moyen d'imputer un paiement de subvention sans aucun lien logique.

4. Les relations entre les ministres et leur administration

Dans notre Constitution, le ministre est le chef de son administration. Les directeurs n'existent pas. Il peut leur interdire d'être auditionnés par les commissions parlementaires (qui se gardent bien d'essayer de les convoquer !). Il y a dans cet état de fait plus une pratique qu'une véritable contrainte juridique : lorsqu'on regarde les travaux préparatoires de la loi de finances pour 2007, il est frappant de voir qu'alors que les autres commissions n'ont auditionné que des ministres, la commission de la Défense a auditionné beaucoup de fonctionnaires, dont de nombreux militaires : finalement, les seuls qui ont eu l'opportunité de s'exprimer sont les représentants de la Grande Muette !

Dans d'autres pays, alors que, paradoxalement, les hauts fonctionnaires sont plus politisés – et donc apparemment moins indépendants de leur ministre – les directeurs existent face au Parlement. Même s'ils ne sont pas confirmés par le Parlement (comme c'est le cas aux Etats-Unis), ils sont fréquemment auditionnés par celui-ci.

L'information des commissions des finances serait sans doute meilleure si elle ne dépendait pas exclusivement du ministre et de son cabinet. Il est par exemple dommage que l'examen de la partie fiscale de la loi de finances se fasse en l'absence de l'exécutif et / ou de l'administration. Les conséquences sont bien connues : le seul débat réel a lieu en séance plénière ; qu'un amendement ait été adopté ou non par la commission ou même déposé ou non à temps pour que celle-ci l'examine sérieusement n'a que peu d'influence sur son sort ultérieur, puisque le seul élément qui compte est l'attitude qu'adoptera le gouvernement en séance plénière.

Certes, un amendement ne peut théoriquement pas être élaboré avant que le texte ne soit déposé ; mais comme la grande majorité des amendements fiscaux en loi de finances concernent des articles additionnels sans aucun lien avec le texte lui-même, les parlementaires qui ont des projets de mesure à pousser pourraient très bien avoir des contacts avec l'administration tout au long de l'année pour les mettre au point.

Force est de constater que les parlementaires ne cherchent pas à avoir ces contacts. Mais il est probable que s'ils les souhaitaient, de tels contacts se heurteraient à la réticence du ministre et de son cabinet, alors qu'ils sont courants dans d'autres pays.

Il faut enfin noter qu'il existe aussi des problèmes dans la façon dont les parlementaires établissent des contacts avec les représentants des milieux économiques pour élaborer des amendements : les parlementaires ne pratiquent pas plus que le gouvernement les consultations publiques de type livre blanc ; comme le gouvernement, ils se contentent de contacts informels et confidentiels. Il peut donc se produire qu'une mesure soit préparée avec un groupe d'intérêt sans que l'on ait mesuré les conséquences pour d'autres acteurs économiques. Quand l'amendement est voté, il est souvent trop tard pour réagir, surtout si le vote est intervenu au Sénat : le calendrier très tendu de la loi de finances ne laisse alors que peu de possibilités de modifier le texte.

C. Les propositions d'amélioration

1. En amont de la décision, formaliser des procédures de concertation

Le recours à un lieu permanent de concertation, placé auprès du ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, pourrait être un signe symbolique de la volonté de l'Etat de mieux consulter les contribuables. Certains pays, comme le Canada ou l'Australie, ont pu expérimenter une telle démarche, qui n'est pourtant pas sans soulever des questions. Pour être représentatif, un tel organe devrait être largement ouvert à l'ensemble des milieux socio-professionnels. Mais pour être opérationnel, il aurait nécessairement besoin d'être relativement restreint. Dans le même temps, sur des points très techniques ou portant sur des

matières spécifiques, il serait contre-productif de faire l'économie de la consultation des premiers intéressés. Plus fondamentalement, l'expérience mitigée des innombrables conseils et commissions qui gravitent autour de l'administration française témoigne des limites des saisines pour avis, devenues largement formelles, sinon inopérantes.

Aussi semble-t-il préférable de formaliser la pratique de la concertation, en plaçant les contribuables au cœur du processus d'élaboration des décisions, à l'instar du modèle britannique. L'application du droit fiscal accorde déjà une place privilégiée aux représentants des contribuables désignés par des organismes professionnels, dans le cadre des commissions départementales des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires par exemple, qui peuvent être saisies pour avis en cas de désaccord portant sur une question de fait dans le cadre d'un redressement. En revanche, en amont de la décision fiscale, l'informel règne.

A cet égard, la formalisation de la concertation devrait s'articuler autour des principes suivants :

- une concertation systématique sur tous les projets de textes législatifs et réglementaires, ainsi que sur les projets d'instruction fiscale ;
- une consultation large et ouverte, permettant à tous les acteurs intéressés de contribuer au débat ;
- une démarche engagée sur la base d'un projet précis, publiquement accessible ;
- une procédure garantissant un délai minimal de réflexion (au moins un mois).

Enfin, la concertation en amont de la décision fiscale gagnerait à pouvoir s'appuyer sur des études d'impact rendues publiques. L'évaluation ex-ante d'une mesure fiscale constitue un instrument nécessaire à une démarche de concertation transparente. Elle devrait souligner les gains attendus, les coûts estimés et les risques potentiels de la proposition ; mettre en balance les avantages et inconvénients d'une intervention publique ; s'interroger sur la pertinence de l'outil fiscal au vu des objectifs fixés, par rapport à d'autres vecteurs de politique publique (réglementation, subvention) ; s'attacher, enfin, à comparer l'orientation envisagée avec les politiques menées par nos partenaires de l'OCDE en général, de l'Union européenne en particulier.

Pour mettre en œuvre ces deux recommandations, il serait préférable d'utiliser des vecteurs législatifs ou réglementaires, plutôt que de s'en remettre à l'affirmation d'un engagement de bonne gouvernance par les pouvoirs publics, moins solennel et plus aisé à contourner.

2. Réhabiliter la loi fiscale, afin de consolider le « contrat fiscal »

Plusieurs pistes d'évolution sont envisageables au service d'une réhabilitation de la loi fiscale. Elles peuvent se regrouper en deux thèmes : conforter les principes fiscaux et rénover la procédure budgétaire.

a) Conforter les principes fiscaux

Le rappel des principes fiscaux devrait être introduit entre les grands principes constitutionnels et les dispositions techniques de chaque imposition, à l'instar des initiatives engagées en Italie ou en Espagne. Quelques principes simples pourraient former l'armature de ce cadre : sécurité juridique ; protection du principe de confiance légitime des contribuables ; accessibilité de la norme, etc.

Principes généraux relatifs à l'impôt : l'exemple espagnol

Une loi du 28 décembre 1963, dénommée « Loi fiscale générale » (Ley General Tributaria) et récemment modifiée, décrit les principes fiscaux généraux ainsi que les règles communes à l'ensemble des impôts. L'exposé des motifs indique que "cette loi consiste dans la formulation d'une série de principes de base qui, contenus dans les règles juridiques communes aux impôts, déterminent les procédures pour leur établissement (...). Depuis que l'impôt a cessé d'être un pouvoir de fait pour devenir une vraie relation juridique, la nécessité est apparue que dans notre législation soient systématisés les principes et les dispositions relatifs à son application".

Le Titre I de la loi, intitulé « Dispositions générales de l'ordonnement fiscal » décrit les principes généraux de l'ordre fiscal. Ainsi, seul l'Etat peut établir l'impôt. L'impôt doit être basé sur la capacité économique des personnes et sur les principes de généralité et de répartition équitable de la charge fiscale. Il doit servir à couvrir les dépenses publiques, mais il sert aussi comme instrument de la politique économique, à répondre aux exigences de stabilité et de progrès social et à fournir une meilleure répartition du revenu national, etc. Le titre I de la loi rappelle également les grandes orientations que les pouvoirs publics doivent suivre en matière de normes fiscales : application des normes fiscales dans le temps, interprétation des normes fiscales, etc. Quant au titre II de la loi, intitulé « Les impôts », il se rapproche de notre Livre des procédures fiscales, en ce sens qu'il définit en particulier les obligations et les sanctions fiscales. Le titre III est relatif à l'application des impôts.

La principale orientation en la matière serait de mieux encadrer les conditions dans lesquelles la loi fiscale peut changer au cours du temps, du fait de l'instabilité ou de la rétroactivité de ses dispositions. Deux options sont envisageables au plan formel.

La première, l'affirmation d'un engagement de bonne conduite par le gouvernement, ne nous semble pas de nature à restaurer à court terme la crédibilité de la politique fiscale. C'est pourtant, à ce stade, la voie privilégiée. Parmi les trente mesures pour améliorer les relations entre les contribuables et l'administration, annoncées par le ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie en novembre 2004, figure ainsi un engagement ne plus recourir, en matière fiscale, à des mesures dont la portée rétroactive pénalise le contribuable de bonne foi. De même, les dispositifs fiscaux incitatifs seraient limités à une durée maximum de cinq ans, au cours de laquelle ils ne pourront être remis en cause.

La seconde, plus solennelle, consisterait à donner plus de force à cet engagement en l'introduisant dans la LOLF. Cette piste paraît plus adaptée pour lutter contre les travers de la gouvernance fiscale « à la française ».

La simplification du système fiscal participerait également de cette œuvre de réhabilitation. Il ne faut certes pas se méprendre sur l'objectif de simplicité. Le système fiscal, comme les dispositifs qui le composent, sont complexes par nature. Toutefois, il est des complications inutiles qui sont évitables.

b) Renover la procédure budgétaire

La mise en œuvre de la LOLF offre enfin l'opportunité d'une profonde refonte de la procédure budgétaire. En particulier, les acteurs du processus budgétaire auront à intégrer de nouvelles approches à leur démarche : justification au premier euro, contrôle de la performance, réflexion sur les dépenses fiscales au même titre que sur les dépenses budgétaires classiques pour chaque politique publique. De même, le volet « recettes » du budget devrait être arrêté de manière plus précoce. Si ces évolutions aboutissaient à traiter une « dépense fiscale » exactement comme une dépense budgétaire – que ce soit pour les ministres « dépensiers » ou pour les parlementaires – il est probable que la prolifération des crédits d'impôt se tarirait assez vite.

3. En aval de la décision, systématiser la démarche d'évaluation

Réaffirmer la mission de contrôle du Parlement sur la norme fiscale constitue un enjeu important. Le Parlement travaille essentiellement en amont de la loi fiscale : il délibère sur la loi, plus qu'il n'en contrôle l'application. Corollaire de la réhabilitation de la loi fiscale, l'accroissement des pouvoirs de contrôle du Parlement serait de nature à contrebalancer l'omnipotence de l'exécutif dans la procédure budgétaire et fiscale.

La LOLF du 1^{er} août 2001 a posé les bases juridiques de cette renaissance. La pratique parlementaire pourrait utilement modifier le déséquilibre actuel. Des premiers signes favorables sont déjà perceptibles, à l'image du débat, désormais annuel, sur les prélèvements obligatoires ou des réflexions en cours sur la gestion des plus-values de recettes (les fameuses « cagnottes fiscales ») en cas d'excédent de recettes par rapport aux prévisions initiales¹.

D'autres changements sont possibles. Il n'existe pas, en France, de commission permanente d'audit fiscal et la Mission d'évaluation et de contrôle ne consacre que ponctuellement ses travaux au champ fiscal. Les offices parlementaires d'évaluation n'ayant pas réussi à trouver leur place au sein du Parlement, il serait opportun que les Commissions des finances des deux chambres reprennent directement à leur compte cette idée. Elles pourraient, par exemple, désigner des rapporteurs spéciaux sur chacune des grandes impositions : fiscalité des revenus, fiscalité de l'entreprise, fiscalité du patrimoine, fiscalité de la dépense, etc. Ceux-ci auraient vocation, sous l'impulsion du rapporteur général du Budget qui conserverait sa vision d'ensemble, à assurer un suivi permanent des questions fiscales, pendant la procédure budgétaire, comme le reste de l'année, à l'image des rapporteurs spéciaux sur le budget des ministères.

L'évaluation des dispositifs fiscaux représente la clé de la nouvelle gouvernance fiscale. Avant la décision fiscale, l'administration devrait élargir ses simulations fiscales à des considérations plus économiques, tandis que le Parlement devrait utiliser ses moyens pour recourir à des expertises extérieures. Au stade de l'application de la norme fiscale, il serait souhaitable que l'administration et le Parlement accordent plus d'importance au suivi régulier des mesures qu'elle propose et qu'il décide.

A cet égard, il pourrait être indiqué de rendre obligatoire l'évaluation de toute réforme de la législation fiscale, par exemple à horizon de trois ans. Le réexamen périodique d'un dispositif fiscal, après une première période de mise en œuvre, est un impératif. Pour tirer le bilan d'une mesure, en fonction de multiples critères : résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés, impact sur l'allocation des ressources, équité dans la répartition, simplicité de gestion, bilan coût de perception / rendement fiscal, etc. Pour corriger, dans les meilleurs délais, ses éventuels dysfonctionnements. Pour adapter ses grandes lignes aux changements économiques et sociaux et à l'évolution du contexte international. Pour la supprimer, le cas échéant.

Par ailleurs, l'accès aux données fiscales devrait être facilité, afin de permettre le développement d'expertises externes crédibles. Le secret fiscal n'interdit pas de rendre anonymes des données ou de constituer des échantillons. Des garanties spécifiques pourront, le cas échéant, être prévues, sous l'œil vigilant des sages de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

La mise en œuvre des propositions sus-mentionnées relève très largement des pouvoirs publics : administration, gouvernement et Parlement. On ne peut qu'inciter les acteurs publics à s'emparer de ces recommandations. Mais il appartient également aux acteurs économiques, aux citoyens contribuables, comme aux universitaires de la sphère juridique et économique, de participer à l'évolution de notre gouvernance fiscale.

¹ Le 5 octobre dernier, a été déposé au Parlement un projet de loi organique ayant pour objet d'établir une obligation d'inscription en loi de finances d'une règle d'utilisation des éventuels excédents de recettes fiscales de l'année.

La récente rénovation du Conseil des impôts, basée notamment sur un élargissement de sa composition, un renforcement de l'indépendance de ses rapporteurs, et l'introduction d'une possibilité de saisine par le Parlement, répond à cet objectif.

Cette réforme ne suffit pas toutefois à répondre aux défis à relever en matière d'indépendance des évaluations et de libre participation au débat fiscal public. A côté du Conseil des prélèvements obligatoires rénové, il est de la responsabilité de la « société civile » de faire émerger un observatoire indépendant de la fiscalité. Ce pôle de référence en matière fiscale aurait vocation à alimenter le débat public en fournissant aux décideurs, aux médias et aux citoyens une expertise indépendante sur les enjeux fiscaux ainsi que sur l'utilisation de l'outil fiscal à des fins de politique économique. Tourné vers l'action, il émettrait des propositions d'amélioration de la législation fiscale, sur le modèle de l'*Institute for Fiscal Studies* anglais.

II. VENIR A BOUT DES MYTHES ET TABOUS QUI RENDENT LA REFORME IMPOSSIBLE

A. Le mythe de l'impôt idéal

Une grande partie de l'activité du « réformateur fiscal » consiste à trouver l'impôt intelligent qui, pour un même rendement, aurait moins d'effets nocifs sur l'économie et particulièrement sur l'emploi. Compte tenu de la très forte préférence pour la dépense dans notre pays, l'exercice y est particulièrement prisé. Pour beaucoup, la réforme fiscale est un moyen d'éviter le questionnement sur la maîtrise de la dépense publique.

Mais l'exercice a des limites : les économistes considèrent que les inconvénients économiques d'un impôt croissent comme le carré de son taux marginal d'imposition, ce qui veut dire que si les taux sont trop hauts, la baisse des taux devient une priorité par rapport à toute autre réforme.

Compte tenu de son taux élevé de prélèvements obligatoires, la France est dans cette situation : il y est difficile de faire sortir un impôt de la « zone dangereuse » d'inefficacité économique par transfert sur un autre impôt sans que celui-ci n'y rentre aussitôt ! C'est ce qui explique que toutes les études récentes menées en France sur de tels transferts ne donnent pas de résultat clairement positif.

Par exemple, le groupe de travail sur l'élargissement de l'assiette des cotisations employeurs de Sécurité sociale indique dans son rapport du 30 mai 2006 qu'une diminution de 2,1 points de cotisations sociales financée (ex-ante) par une hausse de TVA ne créerait que 23 000 emplois au bout de deux ans. Ex-post (c'est-à-dire si l'on cherche à compenser la perte budgétaire occasionnée par l'effet inflationniste du transfert), il ne reste même que 7 000 emplois créés au bout de deux ans, et l'effet sur la balance commerciale est nul. A plus long terme, ce rapport indique que l'effet est nul sur l'emploi ex-ante et précise que l'effet est encore plus défavorable (dont négatif) si l'on cherche à préserver l'équilibre ex-post des finances publiques.

Plus que le résultat précis, qui dépend des modèles, c'est l'explication (et donc les hypothèses des modèles) qui est intéressante. Toujours selon le même rapport, il y a :

- D'un côté, une augmentation de la demande de travail des entreprises due à l'allègement du coût du travail. Ensuite, s'enclenche un cercle vertueux : augmentation du revenu des ménages, augmentation de la consommation des ménages, augmentation du PIB pour la partie de cette hausse de consommation qui n'est pas satisfaite par un supplément d'importations.

- En sens inverse, la hausse de TVA entraîne pour partie un effet inflationniste (et donc réduction du pouvoir d'achat des ménages et par conséquent baisse de la consommation) et pour partie compression des marges des entreprises (qui ne peuvent pas répercuter la totalité de la hausse de TVA) et donc une baisse probable des investissements.

Si les modèles donnent une résultante au mieux nulle et même probablement négative pour ces deux mouvements de sens contraire, c'est que, par construction, leurs hypothèses donnent autant (ou légèrement plus) d'importance au cercle vicieux qu'au cercle vertueux. Notamment, ces modèles aboutissent à un effet ex-post nul sur le commerce extérieur, alors que l'effet positif ex-ante sur la balance commerciale est le seul argument des partisans de la « TVA sociale ».

En fait, comme le signale le rapport, pour que la TVA sociale ait un effet positif sur l'emploi, il faudrait que l'effet inflationniste soit évité ce qui « nécessiterait toutefois un degré élevé de consensus social ».

Il y a donc peu à attendre des « assiettes alternatives » lorsqu'elles visent simplement à déplacer des prélèvements obligatoires. Mais on voit apparaître depuis peu un nouveau type d'assiette alternative fondé sur la fiscalité écologique. Le moteur premier de ces propositions n'est pas l'allègement des prélèvements sur le travail – qui n'est qu'une utilisation « opportuniste » de la recette supplémentaire – mais le renchérissement de certains types d'énergie fossile. C'est donc en tenant compte de cet effet « écologique » qu'une telle réforme fiscale doit être jugée. Elle aurait probablement des effets plus contrastés que les assiettes alternatives « classiques », la question étant de savoir si les effets bénéfiques sur l'activité dus à la baisse des prélèvements sur l'emploi l'emporteraient suffisamment – au-delà de probables effets sectoriels sensibles – sur l'effet négatif du renchérissement de l'énergie pour qu'elle soit acceptable à court et moyen terme, dans l'attente des effets attendus à long terme.

Cette problématique est abordée dans le rapport 2005 du Conseil des impôts sous le terme de « double dividende », défini comme suit dès l'introduction du rapport :

« le premier dividende vient de la réduction des comportements néfastes à l'environnement ; le second dividende vient de l'abaissement de prélèvements favorables à la croissance (cotisations sociales par exemple) qui est rendu possible par les recettes dues à la taxe ».

Reprenant plus en détail ce thème en fin de rapport, le Conseil des impôts note qu'une telle politique a été menée pendant les années 90 ou au début des années 2000 au Danemark, en Allemagne et au Royaume-Uni. Mais il souligne que « ce principe du double dividende fait encore l'objet d'une controverse sur le plan théorique et n'est toujours pas validé sur le plan empirique. Un consensus se dégage aujourd'hui pour admettre que, si le recyclage des recettes au profit des prélèvements sociaux est possible, on ne peut garantir a priori un bénéfice net ».

Ces conclusions nuancées n'empêchent pas le Conseil des impôts de suggérer qu'un tel transfert reste à considérer dans le cas de la France. En effet, le taux des accises sur les carburants est plus faible dans notre pays qu'en Allemagne ou au Royaume-Uni et le recyclage d'une hausse de ces accises dans une baisse des cotisations sociales pourrait améliorer l'acceptabilité politique d'une telle hausse, forcément impopulaire.

Notons enfin que l'efficacité d'une baisse des cotisations sociales en termes de création d'emplois dépend beaucoup des modalités de la baisse : comme le note le sénateur Marini dans son rapport d'information sur les prélèvements obligatoires d'octobre 2006, le transfert de cotisations sociales vers un autre prélèvement ne donne des effets significatifs que si l'allègement de cotisations sociales est concentré sur les bas salaires. L'effet positif n'est donc pas dû au transfert en tant que tel, mais à une réforme du prélèvement social accomplie concomitamment au transfert et consistant à accentuer sa progressivité. Le débat ne porte donc plus sur la pertinence d'un changement d'assiette mais sur celle d'un système progressif de cotisations sociales.

B. Le mythe de l'efficacité redistributive du système fiscal français

Nous vivons sur un dogme selon lequel l'équité de notre système fiscal repose essentiellement sur la progressivité de notre impôt sur le revenu et dans l'illusion que notre système est actuellement progressif. Or, toutes les études convergent pour dire que le prélèvement global sur les ménages (impôt sur le revenu, TVA, cotisations sociales, CSG et impôts locaux) est d'abord dégressif (premiers déciles), puis en gros proportionnel, et ne devient réellement progressif que dans les derniers centiles. Ce n'est qu'après prise en compte des prestations sociales que le système devient régulièrement et fortement progressif.

L'étude la plus complète sur ce sujet est un peu ancienne, puisqu'il s'agit du rapport Ducamin de 1994. A l'époque, la situation était la suivante :

Revenu disponible, en pourcentage du coût salarial total, avant et après prise en compte des prestations sociales :

déciles	Célibataire sans enfant		Mariés, 2 salaires, sans enfant		Mariés, 2 salaires, 3 enfants	
	avant	après	avant	après	avant	après
1	50.65	56.68	42.25	52.77	29.94	95.34
2	46.07	46.07	47.49	49.59	45.00	86.75
3	44.14	44.14	47.33	47.33	44.44	74.42
5	41.44	41.44	45.05	45.05	48.08	64.52
9	38.42	38.42	42.10	42.10	46.33	49.69
centiles						
95	37.98	37.98	41.37	41.37	45.67	48.27
99	37.29	37.29	38.78	38.78	42.97	44.34

Depuis, la situation a été modifiée, pour les premiers déciles, par la PPE et les allègements de charges sociales, et pour les derniers déciles, par la baisse de l'impôt sur le revenu. Mais le constat global n'est pas modifié : nous cumulons tous les inconvénients en terme d'attractivité et d'incitation au travail d'un impôt sur le revenu très progressif – car la baisse du barème ne s'est pas accompagnée d'une baisse de la progressivité – avec un effet réel redistributif par le système fiscal pratiquement nul, puisque ce sont les prestations sociales qui font de la redistribution efficace.

Faire ce constat conduit inévitablement à envisager de baisser la progressivité de notre impôt sur le revenu. Pourtant, même si à distance de la réforme on peut affirmer sans risque politique que notre IR est trop progressif, lorsque le temps de la réforme est venu, personne n'ose baisser la progressivité dans la crainte – justifiée – que le débat se focalise alors sur le « cadeau aux riches ».

La dernière réforme n'a pas échappé à la règle, puisque la discussion au Parlement s'est limitée à un affrontement entre une opposition martelant le thème du cadeau au riche et un ministre s'efforçant de démontrer que la progressivité de l'impôt restait inchangée, ajoutant ainsi un pas de plus au « Tango de l'IR ».

Le tango de la réforme de l'impôt sur le revenu.

L'histoire des réformes successives de l'impôt sur le revenu est d'une consternante répétitivité. Le scénario est toujours le même.

- Acte I : un consensus politico-médiatique (partagé par les techniciens et appuyé sur de multiples rapports de commissions) affirme que la progressivité de l'impôt est trop forte.
- Acte II : en conséquence, le gouvernement propose une mesure de baisse de l'impôt pour les titulaires de revenu élevé ; pour l'équilibre politique, il y a aussi une baisse pour les autres revenus.
- Acte III : lynchage politico-médiatique de la réforme: elle est injuste, puisque l'impôt baisse plus en haut qu'en bas; cette critique ne peut qu'étonner l'observateur éclairé pour deux raisons :
 - on voit mal comment faire diminuer la progressivité en baissant l'impôt plus en bas qu'en haut ;
 - les critiques émanent souvent de ceux qui ont encensé l'acte I.
- Acte IV : sur la défensive, le gouvernement diminue l'allègement « en haut » et l'augmente en bas pour sauver sa réforme.
- Epilogue : on a en fait dépensé beaucoup d'argent pour augmenter la progressivité, ce qui permet de passer très vite à l'acte I d'une autre réforme.

Si, par un débat clair et pédagogique, on ne réussit pas à briser ce mythe, il n'y aura pas d'autre issue que de continuer à diminuer petit à petit le rendement de l'IR et le nombre de ses contribuables – sans changer sa progressivité ! – en continuant à danser le tango.

C. Le mythe de la « répartition équitable » entre les entreprises et les ménages

Selon un postulat politique admis tous les groupes politiques, les efforts (ou les baisses) doivent être équilibrés entre les entreprises et les ménages. Tous les gouvernements se soumettent depuis des décennies à la dictature de ce principe qui est un non-sens et les empêche de faire les réformes nécessaires. En effet, les ménages et les entreprises ne sont pas des contribuables « alternatifs », et poser un principe d'équilibre de prélèvement entre les deux catégories ne repose sur rien : d'ailleurs, comme ce principe est inapplicable en « statique » (sur le niveau de prélèvement), on ne l'applique qu'en « dynamique » (sur la variation exprimée en milliards d'euros).

In fine, les seuls contribuables sont les ménages, tout prélèvement sur l'entreprise étant répercuté sur ses salariés, ses clients ou ses actionnaires. Le choix de taxer les entreprises répond en fait à trois objectifs :

- taxer les ménages de façon plus indolore : le prélèvement sur les entreprises est moins visible ; ce sont les entreprises qui devront trouver le moyen de transférer la charge comme elles le pourront en fonction des rapports de force et des rapports contractuels.
- atténuer les effets de décalage pour les actionnaires : une entreprise ne distribue pas tout son bénéfice immédiatement. L'actionnaire perçoit donc le revenu et ne paie l'impôt qu'avec un décalage. Pour les titulaires de revenus importants, ce décalage n'entraîne pas de gêne dès lors que la distribution suffit pour leurs besoins courants. Si le taux marginal de l'impôt sur le revenu est supérieur au taux de l'impôt sur les sociétés, ce décalage est un avantage important, que certains pays essaient de neutraliser par une taxe sur les bénéfices non distribués. Notons incidemment que la France, privilégiant une analyse politique (morale ?) a parfois fait l'inverse, c'est-à-dire qu'elle a pratiqué un taux d'IS plus bas pour les bénéfices distribués, comme si l'autofinancement était plus vertueux que la rémunération des capitaux propres, de nature à favoriser la levée de capitaux externes.
- faire payer l'étranger (consommateurs ou actionnaires) : si les conditions de concurrence le permettent, les impôts qui pèsent sur les facteurs de production sont répercutés dans les prix et aboutissent, pour les produits exportés, à faire financer les dépenses publiques françaises par le consommateur étranger. Lorsque la répercussion n'est pas possible, ces impôts réduisent le bénéfice et aboutissent à faire financer le budget du pays par les actionnaires étrangers. Il en est de même pour l'impôt sur les sociétés.

Le choix du niveau optimal de taxation des entreprises dépend donc de ces trois objectifs et notamment de la capacité du pays à faire financer une partie de ses dépenses par l'étranger sans trop nuire à la compétitivité, et nullement d'un pseudo-équilibre entre ménages et entreprises. Il est d'ailleurs intéressant de noter que notre façon d'aborder cette question n'est pas partagée au-delà de nos frontières. L'exemple allemand est à cet égard tout à fait révélateur : la « grande coalition » prévoit de discuter en 2007 une réforme importante de l'impôt sur les sociétés incluant une baisse significative de son taux, alors qu'une augmentation de trois points de TVA (de 16 à 19 %) a pris effet au 1^{er} janvier dernier. Le montant exact de l'allègement net d'impôt sur les sociétés a fait l'objet d'intenses discussions au sein de la coalition, et il n'est pas définitif, puisqu'il est la résultante entre une baisse du taux qui a l'air d'être actée et des élargissements d'assiette qui restent à préciser et sont déjà vivement contestés par les milieux d'affaires. Mais, à lire les compte-rendus dans la presse, on n'a pas l'impression qu'à un moment quelconque, la discussion ait été abordée en termes d'équilibre entre ménages et entreprises, si ce n'est sur le sujet, traditionnel en Allemagne, de la neutralité entre la taxation de sociétés et des entreprises individuelles.

D. Le mythe de la réforme à somme nulle

La principale difficulté de la réforme fiscale réside dans la façon de traiter les transferts de charge qu'elle provoque.

Rappelons d'abord que les transferts sont normaux ; c'est même le but de la réforme ! Et pourtant, on a parfois l'impression que la réforme idéale serait la réforme sans transferts.

Cela dit, même si les transferts sont normaux et recherchés, il n'est pas possible de les réaliser trop vite. Il faut donc prévoir un étalement dans le temps. Mais l'étalement des baisses ne peut pas être trop long pour deux raisons :

- Il est politiquement difficile d'expliquer que la réforme est conforme à l'équité, mais que celle-ci peut attendre vingt ans !
- Un étalement excessif aboutit – notamment pour les impôts locaux – à des baisses annuelles inférieures aux hausses de taux d'imposition, qui ne sont donc plus perçues.

La seule façon de contourner ces écueils est d'accepter une baisse du rendement de l'impôt. Cette baisse peut être définitive – dans le cas des réformes du type « zéro perdants » – ou temporaire, lorsque, dans la période transitoire, on étale plus les hausses que les baisses.

Une réforme de quelque ampleur doit donc toujours être envisagée dans une période de baisse globale des prélèvements.

Ce principe est trop souvent négligé par des gouvernements qui passent commande de réformes à somme nulle. Pour respecter cette contrainte, on est alors obligé de limiter les ambitions de la réforme, voire même de la dénaturer en reconstituant dans la nouvelle assiette une partie des inéquités de l'ancienne. De retouche en retouche, on aboutit à un projet sans transferts, purement cosmétique, dont la seule justification est esthétique, ce qui est un peu court pour se lancer dans une réforme qui est finalement abandonnée.

E. Le tabou de l'ISF

De création récente (1981), l'impôt sur la fortune n'a jamais vraiment trouvé sa place dans le système fiscal français : supprimé cinq ans après avoir été créé, rétabli dès l'année suivante, il n'a jamais cessé d'être un sujet de discussions et de polémique.

La charge symbolique de l'ISF est telle qu'un ministre a pu dire qu'il faisait partie du pacte républicain, ce qui est pour le moins surprenant, compte tenu de son caractère récent et de son faible rendement.

Malgré l'abondance des discussions au Parlement – que ce soit en 1981, pour la création de l'impôt sur les grandes fortunes, ou en 1988, pour le rétablissement de l'impôt sous le nom d'impôt de solidarité sur la fortune – il n'est pas aisé de savoir ce que l'on a voulu faire, au-delà de l'intention de faire contribuer les titulaires de gros patrimoines :

- S'agissait-il de redistribuer les patrimoines, par un effet confiscatoire, et donc de refaire annuellement, « à petit feu », la même chose qu'avec les droits de succession ? Cette idée n'a jamais été exprimée clairement. A supposer qu'elle ait été présente dans l'esprit de certains partisans de cet impôt en 1981, on ne peut pas le prétendre pour les auteurs de l'impôt de 1988, puisqu'ils ont introduit un mécanisme de plafonnement qui implique que l'impôt doit pouvoir être payé avec les revenus. De plus, la marge de manœuvre du législateur en ce domaine est fortement restreinte par les principes constitutionnels : il découle de plusieurs décisions convergentes du Conseil constitutionnel que l'impôt annuel sur le patrimoine doit pouvoir être payé avec les revenus pour ne pas constituer une atteinte au droit de propriété.
- S'agissait-il de surtaxer les revenus du patrimoine, par rapport à ceux du travail ? Sur le plan des principes, on peut comprendre cet objectif, mais il existe des moyens plus simples de le remplir, par des mécanismes internes à l'impôt sur le revenu. En outre, une telle surtaxation va en sens opposé de l'évolution actuelle de la fiscalité : la liberté de circulation des capitaux a, au contraire, conduit de nombreux pays à alléger la taxation des revenus de capitaux mobiliers.
- S'agissait-il, plus modestement, de compenser les faiblesses de l'impôt sur le revenu, ceux qui ont la possibilité d'échapper partiellement à l'impôt sur le revenu se faisant « rattraper » par l'impôt sur le capital ? Une telle interprétation peut paraître un peu réductrice, par rapport à la charge symbolique dont nous parlions plus haut, et pourtant, elle n'est sans doute pas absente de l'esprit de certains des partisans de l'impôt sur la fortune. Compte tenu des contraintes économiques et constitutionnelles, c'est probablement la seule finalité que peut assigner notre pays à un impôt annuel sur le patrimoine, compte tenu de ce qui se passe ailleurs. Mais un tel objectif est totalement contradictoire avec la logique du bouclier qui a récemment fait irruption dans notre paysage fiscal.

Des trois façons de taxer le patrimoine (taxation des plus-values, droits de succession et impôt annuel sur la détention), l'impôt annuel est sans doute le plus antiéconomique et celui qui devrait être supprimé en priorité.

Or, la charge symbolique est telle, et le débat est devenu tellement irrationnel sur ce sujet dans notre pays, qu'on ne peut que prendre acte du fait que la suppression pure et simple de cet impôt n'est pas une option. Dès lors, le choix consiste soit à le vider de sa substance sans le supprimer, soit à revenir à un impôt à assiette large et taux très bas (Monsieur Bayrou, par exemple, propose un impôt sans exonérations au taux de un pour mille).

Normalement, le technicien de l'impôt devrait être résolument en faveur de cette deuxième option. Mais un impôt sans exonération de l'outil de travail et sans plafonnement en fonction du revenu doit rester à taux très bas pour être supportable. Or la pression à la hausse sur un taux de un pour mille serait très forte. Il serait très tentant de l'augmenter chaque fois que l'on

serait amené à prendre des mesures défavorables au plus grand nombre (réforme des retraites, de l'assurance maladie...).

A regret, mais par réalisme, il faut donc se résigner à la première option, même si, en termes de productivité du système de prélèvement, le bilan est désastreux.

DEUXIEME PARTIE : LES GRANDS ENJEUX DE LA REFORME FISCALE

On abordera successivement la fiscalité des personnes physiques, puis celle des entreprises, à l'exception dans les deux cas des impôts locaux, la fiscalité locale, dans son ensemble, faisant l'objet de la troisième section de cette partie. Enfin, nous examinerons les enjeux de la modernisation de l'administration de l'impôt.

I. LA FISCALITE PERSONNELLE

A. L'impôt sur le revenu

I. L'équité « verticale » :

a) Le barème

Malgré les baisses successives de l'IR, cet impôt reste toujours aussi progressif. Certes, son taux marginal n'est plus que de 40 %, ce qui paraît nous mettre en bonne position par rapport aux autres pays de l'OCDE, même après le récent mouvement de baisse des taux qu'ont connu beaucoup de ces pays, comme le montre le tableau suivant.

Pays	2000	2003	2005
Belgique	60,5	53,5	53,5
France	61,2	56,1	55,9
Allemagne	53,8	51,2	45,2
Italie	46,4	45,6	44,1
Espagne	48,0	45,0	45,0
Luxembourg	47,1	38,9	38,9
Irlande	44,0	42,0	42,0
Suisse	43,7	42,1	42,1
Royaume-Uni	40,0	40,0	40,0
États-Unis	46,5	41,4	41,4
Japon	50,0	50,0	50,0

Source : OCDE , Recent Tax Policy Trends and Reforms in OECD countries, 2004 (Taux marginaux d'imposition calculés pour des salariés gagnant 12 fois en 2000 et 10 fois en 2003 le salaire de production moyen, en %) et Tableau I.4 de la Base de données fiscales en ligne e de l'OCDE <http://www.oecd.org/dataoecd/44/2/1942506.xls>

Toutefois, ce taux « raisonnable » n'est pas le seul élément à prendre en compte. Il ne faut pas oublier que la CSG, avec ses taxes annexes, représente 11 % pour les revenus du capital et plus de 8 % pour les revenus d'activité.

En outre, pour réduire la progressivité, il aurait fallu baisser le taux marginal sans trop baisser le barème en dessous. Certes, en statique – c'est-à-dire pour un contribuable dont le revenu reste stable d'une année sur l'autre – la forte baisse réalisée en dessous du taux marginal, qui a permis d'affecter l'essentiel de la baisse de l'impôt aux classes moyennes, condition jugée essentielle à l'acceptation de la réforme par l'opinion, profite à tous les contribuables et ne peut qu'être favorable à ceux qui sont concernés par le taux marginal. Mais en dynamique – c'est-à-dire pour ceux dont le revenu croît fortement, ou pour juger de l'effet incitatif d'un « bonus » – le maintien, voire l'aggravation de la progressivité engendre une élasticité très

forte de l'impôt, c'est-à-dire que son produit augmente beaucoup plus vite que sa base, ce qui oblige à alléger fortement le barème tous les ans si l'on ne veut pas décourager les contribuables dont les revenus augmentent plus vite que la simple hausse des prix.

Ce phénomène est décrit de façon très claire dans le rapport du rapporteur général de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances pour 2007 :

«L'impôt sur le revenu connaît depuis 1998 des taux de croissance spontanée extrêmement élevés, dépassant en moyenne 6,3 % (contre une progression du pouvoir d'achat du revenu disponible brut des ménages, pour la période, de 3,7 % en valeur).

Cette observation expose clairement les limites d'un impôt assis sur les revenus de seulement la moitié des Français et exagérément progressif, tendant spontanément à prélever une part croissante et disproportionnée du pouvoir d'achat en raison de la concentration de ses recouvrements sur les tranches de revenus les plus élevées.

LA RÉPARTITION PAR DÉCILE DE MÉNAGES DU PRODUIT DE L'IMPÔT

(en pourcentage du produit de l'impôt)

	revenus 2004
Les 10 % des foyers acquittant le moins d'impôt	- 3,9 %
Les 10 % suivants	- 1,1 %
Les 10 % suivants	0,0 %
Les 10 % suivants	0,0 %
Les 10 % suivants	0,0 %
Les 10 % suivants	0,7 %
Les 10 % suivants	4,0 %
Les 10 % suivants	8,5 %
Les 10 % suivants	16,2 %
Les 10 % des foyers acquittant le plus d'impôt	75,6 %

Source : ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie.

Il n'est guère indifférent à cet égard de constater, en première approximation, que sans les allègements mis en œuvre depuis 2000, et compte tenu des taux de croissance spontanée constatés, le produit de l'impôt dépasserait aujourd'hui 79,3 milliards d'euros, soit 39 % de plus que le produit anticipé pour 2007 et 4,3 % du PIB contre 3,1 % prévu pour 2007.

Le constat n'en reste pas moins éloquent lorsqu'on limite le champ des allègements à ceux mis en œuvre par l'actuelle majorité. Sans les baisses décidées depuis juin 2002, le produit de l'impôt sur le revenu atteindrait, en 2007, 70,4 milliards d'euros, soit 3,8 % du PIB, et 24 % de plus que le produit attendu pour l'année prochaine. »

On voit mal ce qui permettrait d'éviter que ce phénomène se poursuive les prochaines années, accentuant peu à peu la concentration de l'impôt dont plus de 75 % est déjà payé par 10 % des ménages. C'est probablement pour éviter cette évolution que certains préconisent une fusion de l'IR et de la CSG.

b) La fusion IR / CSG

Ce projet, souvent évoqué, nous paraît une fausse bonne idée. Le seul point commun de ces deux prélèvements est qu'ils portent sur le revenu des ménages. A part cela, ils n'ont rien de commun : ni l'assiette, ni le bénéficiaire, ni le nombre de contribuables, ni le mode de paiement. On voit mal en quoi une fusion entre les deux rendrait le prélèvement plus lisible ou plus efficace, bien au contraire ! A moins que l'on ne veuille, par la fusion, s'attaquer à tous les sujets à la fois : baisser la progressivité de l'impôt sur le revenu pour les uns, rendre la CSG progressive pour les autres, réintégrer dans l'impôt sur le revenu les millions de contribuables qui en sont sortis au fil des réformes précédentes, se débarrasser des niches de l'impôt sur le revenu – avec le risque d'aboutir à les introduire dans la CSG ! – prélever l'impôt sur le revenu à la source, remettre en question l'imposition par foyer...

Toutes ces réformes peuvent être faites dans le cadre de deux impôts séparés. Ce sont des réformes très lourdes, tant du point de vue politique que technique. Elles ne peuvent réussir que si elles font l'objet du type de débat et de consensus dont nous avons parlé plus haut. Elles valent mieux qu'un débat réducteur sur le principe de la fusion de deux impôts qui va permettre à deux familles politiques de s'opposer dans la confusion, sans dire réellement sur quoi.

2. L'équité « horizontale »

Jusqu'à présent, l'attention des gouvernements successifs, qui subissent sur ce point la pression médiatique, s'est focalisée sur l'équité verticale, c'est-à-dire sur la progressivité du prélèvement en fonction du revenu. Du coup, l'équité horizontale, c'est-à-dire le principe « à revenu égal, impôt égal », est passé à la trappe. On pense bien sûr au phénomène des niches. Moins spectaculaire, mais portant sur des montants beaucoup plus importants, est le problème de la taxation différenciée des différents types de revenus.

a) Les niches

C'est le point de focalisation de toute l'attention dès que l'on parle de réforme de l'impôt sur le revenu. Encore faut-il se mettre d'accord sur ce que l'on met sous ce vocable. Toutes les dépenses fiscales ne sont pas des niches – ou en tout cas n'ont pas le même effet sur la structure de l'impôt. Il faut en effet distinguer les mesures qui ont pour objectif d'affiner l'appréciation de la capacité contributive de celles qui ne sont que des subventions sans lien avec la logique de l'impôt, l'imputation sur celui-ci n'étant qu'un moyen pratique (et symbolique !) de payer la subvention.

Exemples :

- Le quotient conjugal (le fait de payer par foyer et non par individu) et familial sont une façon d'apprécier la capacité contributive et non une subvention au mariage ou une prestation familiale. Le but n'est pas de donner une subvention par enfant croissante avec le revenu, mais d'assurer l'équité horizontale (à revenu égal) entre ceux qui ont des enfants et ceux qui n'en ont pas. Faire cette analyse conduit à deux conséquences :
 - 1) le quotient familial ne devrait pas figurer dans la liste des dépenses fiscales ;
 - 2) plafonner les effets du quotient familial n'a pas de sens (autre que politique !).

- En revanche, un crédit d'impôt pour renouveler sa chaudière n'est pas une appréciation de la capacité contributive mais une subvention. Une telle mesure ne pose pas de problème d'équité horizontale de l'impôt sur le revenu si l'on ne tombe pas dans le piège du symbole lié au mode d'imputation. L'évaluation – en termes d'équité et d'efficacité – doit se faire comme pour une subvention, indépendamment du mode d'imputation.

Historiquement, les premières niches étaient toutes des déductions. Elles étaient donc d'autant plus favorables que le taux marginal d'imposition était élevé. C'est pour cette raison qu'à partir des années 80, elles ont pratiquement toutes été remplacées par des réductions d'impôt, de façon que, pour un même montant de dépense, l'avantage, en valeur absolue, soit le même pour tous les contribuables. Depuis ce changement, ces mesures sont devenues des subventions sans effet sur le fonctionnement de l'impôt sur le revenu.

Au risque de paraître manier le paradoxe, on peut donc considérer que ces crédits d'impôt ne sont pas un enjeu d'équité de l'impôt sur le revenu mais d'équité de la dépense publique.

Notons enfin que le taux de certaines de ces réductions d'impôt est devenu supérieur au taux marginal de l'impôt sur le revenu, ce qui renforce leur caractère de subventions devenues totalement étrangères à la logique de l'impôt sur lequel elles s'imputent, posant du coup avec acuité la question de la justification de les réserver aux contribuables de l'impôt sur le revenu. Une évaluation des effets macroéconomiques et microéconomiques de la bascule réduction d'impôt / taux réduit de TVA pour certains travaux immobiliers serait à cet égard particulièrement intéressante.

Une mention particulière doit être faite au traitement des dons aux œuvres. Si l'on considère le taux particulièrement élevé de cette réduction d'impôt (75 % jusqu'à 470 € puis 66 % jusqu'à 20 % du revenu), et le fait que le contribuable n'est pas le bénéficiaire de la subvention, on n'est même plus en présence d'une mesure d'incitation fiscale, mais d'un véritable « droit de tirage budgétaire ». Il serait intéressant de savoir si, depuis que cette mesure est régulièrement améliorée tous les ans, les trésoriers d'associations ont vu leurs financements augmenter au même rythme que le coût pour l'Etat ou si, consciemment ou inconsciemment, les donateurs ont réduit le coût net pour eux d'un don brut resté constant.

Le problème des niches est donc particulièrement complexe, et l'aborder par le seul biais du plafonnement global de certaines d'entre elles, comme cela avait été tenté dans la loi de finances pour 2006, était particulièrement réducteur.

Pour en terminer avec les niches, il faut enfin faire un sort particulier à deux dispositifs tout à fait originaux.

- Le crédit d'impôt pour les services à la personne :

Jusqu'à l'année dernière, la prise en compte des dépenses pour services au domicile se faisait sous forme de réduction d'impôt, c'est-à-dire qu'il n'y avait pas de remboursement lorsque le montant de l'impôt n'était pas suffisant pour absorber la totalité de l'incitation fiscale. Depuis cette année, certaines de ces dépenses font l'objet d'un crédit d'impôt, c'est-à-dire que l'excédent éventuel sera remboursé, et que les non-imposables peuvent bénéficier de la mesure. Il s'agit donc d'une véritable subvention, le passage par l'impôt sur le revenu devenant assez artificiel. Comme cette subvention a une finalité sociale, c'est en fait une prestation sociale... gérée par la Direction générale des impôts.

Lorsque le bénéficiaire est un contribuable, on peut comprendre que la réduction d'impôt soit un moyen facile de verser des subventions, mais, en termes de contrôle, cela revient à distraire l'administration fiscale de sa mission principale de contrôle de la base fiscale : lorsqu'elle valide la nature des dépenses « subventionnées », elle travaille à la place du ministère compétent pour attribuer la subvention.

Mais lorsque le bénéficiaire de la subvention n'est même pas connu d'elle, car il n'est pas contribuable, l'administration fiscale est-elle bien la mieux placée pour verser des aides sociales ?

De deux choses l'une : ou elle verse à guichet ouvert, et il y aura des fraudes, comme il y en a pour la prime pour l'emploi. Ou elle contrôle... et ce n'est pas le rôle des inspecteurs des impôts.

Utiliser l'impôt sur le revenu pour donner du pouvoir d'achat aux titulaires de revenus modestes sans passer par des prestations sociales peut se comprendre dans le cadre d'un vrai impôt négatif, mais dans le cas qui nous intéresse, on est plutôt confronté à une sorte de « niche négative » qui crée un précédent dangereux : si une seule réduction d'impôt est transformée en crédit remboursable, comment éviter qu'elles ne le soient toutes ?

Dernière remarque, d'orthodoxie budgétaire : les réductions d'impôt sont traitées comme des diminutions de recettes, pas comme des dépenses (c'est d'ailleurs pour cela qu'elles prolifèrent). Va-t-on traiter comme une diminution des impôts de ceux qui en paient la subvention versée à ceux qui n'en paient pas ? Cette interrogation a une conséquence en termes de procédure parlementaire : un crédit d'impôt remboursable est-il une réduction de recette qu'un amendement parlementaire peut augmenter en compensant la perte, ou une dépense qu'il ne peut augmenter ?

➤ la prime pour l'emploi

Il serait absurde de considérer que le but de la PPE est de corriger, en termes d'équité horizontale (à revenu égal) la capacité contributive des revenus du travail par rapport aux « revenus passifs » : ce paramètre est déjà pris en compte dans le cadre de la définition du revenu imposable (notamment, déductibilité des frais professionnels et majoration de certains revenus qui a remplacé l'abattement de 20 % des revenus d'activité).

La PPE est plutôt – et son historique le prouve – un dispositif visant à atténuer l'effet de seuil qui dissuade de sortir de l'inactivité pour gagner un faible salaire. La bonne façon de résoudre ce problème eut été de créer un abattement à la base pour la CSG des seuls revenus d'activité en gardant l'imposition au premier euro pour les revenus passifs. Mais la CSG étant un impôt et non une cotisation sociale, une telle différence de traitement créait un problème constitutionnel. C'est uniquement pour cette raison que la PPE s'est retrouvée dans l'impôt sur le revenu. Mais elle doit être jugée en tant qu'incitation à prendre un emploi, pas en termes d'équité horizontale de l'IR.

b) *Les différents types de revenus :*

– Les dividendes :

• *Le problème*

Quand une entreprise individuelle réalise un profit de 100, ce profit est directement taxé à l'impôt sur le revenu. Quand le même profit est réalisé par une société, il est taxé une première fois au niveau de la société, puis, quand celle-ci distribue ce qui reste, le dividende est taxé chez l'actionnaire.

Si l'impôt sur les sociétés a un taux de 50 % et l'impôt sur le revenu un taux marginal de 50 %, pour une personne taxée à ce taux marginal, on a :

Entreprise individuelle : profit de 100, impôt de 50, reste 50 après impôt.

Société : profit de 100, impôt sur les sociétés (IS) 50 : il reste 50 à distribuer, sur lesquels l'actionnaire va payer 50 % de 50 = 25 d'impôt sur le revenu (IR) ; il reste donc 25 après impôts.

L'exploitation sous la forme de sociétés est donc pénalisée. Une certaine pénalisation est acceptable, car l'exploitation sous la forme de société présente des avantages : responsabilité limitée, possibilité d'accumuler dans la société les profits dont on n'a pas besoin, et les récupérer ensuite en vendant les titres. Toute la question est de déterminer le bon niveau d'atténuation de la double imposition.

En 2003, tous les pays de l'OCDE (à l'exception des Etats-Unis, de l'Irlande et de la Suisse) avaient un système fiscal éliminant totalement ou partiellement cette double imposition.

Cette même année, le président Bush proposa l'élimination de l'impôt américain sur les dividendes. Il en résulta un grand débat dans le cadre notamment des « congressional hearings » qui sont généralement publics et qui permettent aux comités du Congrès de recueillir différents avis. Le débat n'a toutefois pas abouti à une totale suppression de la double imposition comme c'était proposé dans le *US Treasury Blue Book* rendu public en février 2003, mais à sa réduction.

La solution adoptée dans la loi du 28 mai 2003, *Jobs and Growth Tax Relief Reconciliation Act*, a été d'imposer les dividendes à un taux de 15 % pour la plupart des particuliers et à un taux de 5 % pour les faibles revenus puis de les exonérer pour les faibles revenus à partir de 2008.

• *Les techniques possibles :*

Il y en a trois :

- en amont, exonérer d'IS les profits distribués. Cette technique a toutefois l'inconvénient d'aboutir à une double exonération si le dividende n'est pas effectivement taxé dans les mains de l'actionnaire. Elle est peu pratiquée.

- en aval, exonérer le dividende. Cette méthode est connue sous le nom de méthode de l'exemption. Elle est difficilement compatible avec un impôt sur le revenu fortement progressif ; Elle est donc surtout pratiquée pour traiter la remontée de dividendes au sein des groupes de sociétés.

- créer une liaison entre les deux niveaux d'imposition en accordant en aval un crédit d'impôt en fonction de l'impôt payé en amont. Cette méthode est connue sous le nom de méthode de l'imputation. Plus complexe, elle constitue un compromis satisfaisant entre le souci de préserver la progressivité et celui de maîtriser les situations de double exonération.

- *Le cas de la France*

En 1966, la France a procédé à une réforme majeure de son système d'imposition des sociétés et de taxation des distributions. Elle a alors choisi la méthode de l'exemption pour les groupes de sociétés et celui du crédit d'impôt pour les personnes physiques et les personnes morales qui ne sont pas des sociétés mères. Compte tenu des taux respectifs de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés, l'effacement de la double imposition n'était pas total (on trouvera en annexe l'ensemble des calculs détaillés justifiant les affirmations contenues dans ce paragraphe).

Dans les années 90, le taux de l'IS est progressivement descendu à 33,33 %. Cela a eu pour effet d'effacer complètement la double imposition, c'est-à-dire qu'exprimé non pas en pourcentage du dividende mais de l'IS « amont », l'avoir fiscal est passé à 100 %.

En 2005, il a fallu abandonner le système de l'avoir fiscal en raison de contraintes européennes : il aurait en effet fallu donner l'avoir fiscal pour les dividendes en provenance des autres états-membres alors que la France n'avait pas encaissé l'IS qu'elle remboursait. On a donc basculé dans un système d'exonération partielle du dividende.

Le système a été calibré pour avoir des effets équivalents pour les contribuables taxés au taux marginal (pour les autres, le nouveau système était moins favorable, car l'ancien allait jusqu'au bout de la logique de remboursement de l'IS en remboursant l'avoir fiscal lorsqu'il était supérieur à l'IR).

Dès l'année suivante, le taux de l'IR baisse à 40 %. En même temps, on baisse l'abattement sur les dividendes à 40 %. Cela paraît logique, et ne donne lieu à aucun débat. Et pourtant

- *Les perspectives*

La dernière modification a eu lieu sans débat, comme s'il allait de soi que les actionnaires ne devaient pas profiter de la baisse du barème de l'impôt sur le revenu (il est vrai qu'ils bénéficieront à partir de 2012 d'un régime très favorable pour les plus-values, là encore sans grand débat).

En l'absence de débat, il est difficile de savoir si le taux d'abattement de 40 % peut être considéré comme stable où s'il est appelé à évoluer.

Le débat sur l'évolution souhaitable du montant de cet abattement est très lié à celui sur l'évolution du taux de l'IS, et même au fonctionnement de cet impôt pour les groupes ayant des implantations à l'étranger. En effet, on peut considérer qu'avec le nouveau système, la double imposition ne doit plus être calculée en prenant le taux légal de l'IS, mais le taux effectif, c'est-à-dire le rapport entre la charge d'impôt consolidée (mondiale) du groupe dont la société mère distribue le dividende, et le bénéfice consolidé. Ce taux effectif diffère du taux légal pour deux raisons : des différences temporaires ou définitives entre le résultat comptable et le résultat fiscal et les différences entre le taux français et les taux étrangers.

L'ancien système était très pénalisant lorsqu'on distribuait des bénéfices remontant de filiales à l'étranger car l'impôt payé à l'étranger n'était pas pris en compte pour le calcul du précompte mobilier.

Dans le nouveau système, sauf dans le cas de taux très bas (pour lesquels une disposition du Code des impôts prévoit un complément d'impôt en France), il n'y a pas de « remise à niveau » de l'impôt payé à l'étranger. On peut regretter la disparition d'une pénalisation de la délocalisation des activités. Mais on peut aussi, à l'inverse, se réjouir de la neutralité du nouveau système pour le choix de la localisation de la société mère, car avec le précompte, le problème commençait à se poser avec acuité à certains groupes français.

– Les revenus fonciers

Eux aussi ont été privés de la baisse récente du taux marginal de l'impôt sur le revenu par disparition ou forte baisse de la déduction forfaitaire. Certes, cette déduction forfaitaire excédait les frais réels, mais cet avantage était délibéré et visait à attirer les investisseurs vers l'immobilier locatif qui subit par ailleurs des handicaps nombreux, non fiscaux mais aussi fiscaux (c'est par exemple le seul actif à payer un deuxième impôt annuel – sur le capital ou sur le revenu, on peut en discuter – avec la taxe foncière.

Est-il sain de décourager l'investissement au niveau de la fiscalité « de base », pour ensuite essayer de compenser par des « niches » (systèmes connus sous les noms des ministres Robien et Borloo) ?

– Les revenus d'activité :

En intégrant l'abattement de 20 % dans les taux de l'impôt, la réforme a de fait déplafonné cet abattement. Pour les non-salariés, ce déplafonnement accentue l'écart de taxation entre les adhérents à des centres de gestion agréés (commerçants) ou associations agréées (professions libérales) et les non-adhérents qui n'en bénéficient pas. En outre, optiquement, l'écart de taxation est plus visible car il se traduit par une base d'imposition égale à 125 % de leur bénéfice réel.

Certes, il est incontestable que les centres et associations ont un effet sur la « sincérité » de la déclaration de leurs adhérents, mais cela justifie-t-il une majoration (non plafonnée) de 25 % de la base imposable pour les non-adhérents ?

c) L'impôt sur le patrimoine

L'imposition du patrimoine est probablement celle qui a les effets les plus structurants, puisqu'elle conditionne les décisions d'investissement. C'est donc celle qui nécessiterait le plus de vision à long terme et de stabilité. Or, elle offre en France un paysage particulièrement changeant :

- avant 1978, il n'y avait pas d'impôt annuel sur la fortune, les seules plus-values taxées concernaient l'immobilier et les participations de plus de 25 % dans une entreprise, et le taux maximum des droits de succession en ligne directe était de 20 %.
- en 1978, les plus-values sur les cessions de valeurs mobilières deviennent taxables.
- en 1981, le taux maximum de taxation des successions en ligne directe est doublé (il passe de 20 à 40 %) et un impôt annuel sur la fortune est créé. Alors que la mesure prévue dans le texte instituant cet impôt en faveur de « l'outil de travail » était minimaliste, il faut suspendre « en catastrophe » la taxation des participations substantielles dans les entreprises et modifier le texte en ce sens dès 1983. Ce texte se révèle à son tour inadapté, ce qui oblige à inventer peu à peu, au fil des décisions ministérielles, la notion de holding animatrice.
- L'impôt sur la fortune, supprimé en 1986, est rétabli en 1988. On en profite pour confirmer dans la loi les doctrines sur les holdings et un plafonnement en fonction du revenu est institué.

- En 1995 (il n'y a pas de faute de frappe, il s'agit bien de 1995), une sérieuse limitation des effets de ce plafonnement est instituée.
- Au cours des dernières années, de nombreuses mesures sont venues alléger l'imposition des participations dans des entreprises, tant pour l'impôt sur la fortune que pour les donations et les successions. Ainsi, les inconvénients économiques les plus graves ont été atténués, mais au prix d'une grande complexité.
- En 2005, une mesure d'exonération des plus-values de cession d'actions détenues au moins huit ans est votée, mais les huit ans ne sont décomptés qu'à partir de début 2006. La mesure ne fera donc son plein effet qu'à partir de 2014.

Nous sommes donc, pour le moment, dans une période où le balancier est revenu dans une position de moindre taxation. Mais pour se fixer dans un pays, le capital a besoin de stabilité des règles. Le moins que l'on puisse dire est que cette stabilité n'est pas assurée.

Pour maintenir en France les patrimoines qui y sont restés – et faire revenir ceux qui sont partis – les vainqueurs des élections de cette année devront donc réussir à convaincre les contribuables que les règles sont enfin stabilisées. Ils devront en outre simplifier des dispositifs devenus trop complexes, et se poser la question de l'immobilier : en effet, l'investissement immobilier est le seul qui n'ait bénéficié d'aucune mesure d'allègement de l'impôt sur la fortune ou des droits de succession. Or, c'est le seul investissement qui subit deux impôts annuels, l'ISF et la taxe foncière. On peut se demander s'il est bien logique de maintenir d'un côté une telle double taxation et d'inciter par ailleurs les contribuables à investir dans l'immobilier locatif en créant des « niches » dans l'impôt sur le revenu.

On peut régler ce problème en inventant une nouvelle mesure d'allègement de l'ISF (par exemple, l'imputation de la taxe foncière sur l'impôt sur la fortune). Une telle mesure tirerait les conséquences de l'impossibilité politique de supprimer l'ISF en France, malgré la longue liste des pays qui nous ont montré la voie : l'Irlande en 1977, l'Autriche en 1994, l'Allemagne et le Danemark en 1997, les Pays-Bas en 2001 et enfin le Luxembourg en 2005.

Notons enfin que d'autres pays ont fait le choix inverse, préférant supprimer les droits de succession : Australie et Canada dans les années 1970 (pays ne prélevant pas d'impôt sur la fortune), plus récemment Mexique et Italie (où il n'y a pas non plus d'impôt sur la fortune) et enfin Suède à compter de 2006 où l'impôt sur la fortune existe toujours).

On voit bien que le paysage de l'imposition du patrimoine est un des moins homogènes, et que les solutions retenues dépendent largement de l'histoire et de la culture des pays concernés.

d) La TVA

L'assiette de la TVA et la liste des biens et services pouvant bénéficier du taux réduit sont définies sous stricte contrainte de la réglementation européenne. Ce n'est donc pas une variable de politique fiscale pour les Etats-membres. En revanche, une grande marge de manœuvre est laissée à ces derniers pour fixer le taux normal.

Le tableau ci-dessous montre que la manipulation du taux normal est un outil fréquemment utilisé par de nombreux pays. Il révèle aussi une tendance lourde, au cours des années 80 et 90, à l'augmentation de ce taux : la moyenne non pondérée est passée, pour l'ensemble des pays membres de l'OCDE, de 15,6 % à 17,5 % au cours de cette période. La tendance a ensuite été à la stabilisation, avec une moyenne oscillant à l'intérieur d'une bande étroite entre 17,5 % et 17,9 % pour arriver, en 2006, à 17,6 %.

	Evolution du taux normal			Taux réduits	Taux zéro
	Avant 1990	Années 90	Années 2000		
Australie			Création à 10,0	-	oui
Autriche	18,0 puis 20,0		20,0	10.0 et 12.0	non
Belgique	18 puis 16 puis 19	19,5 puis 20,5	21,0	6 et 12.0	oui
Canada		Création à 7,0	7,0	-	oui
Danemark	15,0 puis 22,0		25,0	-	oui
Finlande		Création à 20,0	22,0	8.0 et 17.0	oui
France	20 ; 17,6 puis 18,6	18,6 puis 20,6	19,6	2.0 et 5.5	non
Allemagne	11 puis 13 puis 14	15,0 puis 16,0	16,0 puis 19,0	7	non
Hongrie	Création à 25,0		20,0	5 et 15	non
Irlande	20 ; 25 ; 23 ; 25	23,0 puis 21,0	21,0	4.8 et 13.5	oui
Italie	12 ; 15 ; 18 ; 19		20,0	4.0 et 10.0	oui
Japon		Création à 3,0	5,0	-	non
Pays-Bas	18 ; 19 ; 20	18,5 puis 17,5	19,0	6	non
Norvège	20,0	22,0 puis 23,0	24,0 puis 25,0	8.0 et 13.0	oui
Pologne		création à 22,0	22,0	7	oui
Portugal	Création à 17,0	16,0 puis 17,0	19,0 puis 21,0	5.0 et 12.0	non
Espagne	Création à 12,0	13,0 puis 16,0	16,0	4.0 et 7.0	non
Suède	17,7 puis 23,46	25,0	25,0	6.0 et 12.0	oui
Suisse		Création à 6,5	7,5 puis 7,6	2.4 et 3.6	oui
Royaume-Uni	8,0 puis 15,0	17,5	17,5	5	oui

Source : *Publication OCDE: Tendances des impôts sur la consommation - Edition 2006*

Avec un taux à 19,6 %, la France n'a donc pas de grande marge de manœuvre, mais elle en a une quand même, car le fonctionnement de la TVA autorise des différences de taux de plusieurs points sans distorsion de marchés. Les problèmes économiques sont en fait plus conjoncturels que structurels et se posent surtout au moment du changement de taux. La France n'est pas l'Allemagne, et toute la question est de savoir si l'on peut, dans notre pays, augmenter brutalement le taux de TVA de plusieurs points sans effets néfastes sur les prix (et donc sur le pouvoir d'achat, la consommation des ménages et la croissance), comme nos voisins semblent être en train de réussir à le faire (alors que le taux de TVA a augmenté de trois points au début de l'année en Allemagne – de 16 à 19 % –, les prix n'ont augmenté que de 1,6 % en janvier 2007 par rapport à janvier 2006).

Mais, au-delà de ce problème conjoncturel, la contrainte est surtout politique, la TVA étant considérée par beaucoup de personnes dans notre pays comme injuste, ce qui explique qu'une hausse du taux de la TVA ne semble politiquement acceptable que si les ressources dégagées servent à réduire le chômage par une baisse des charges sociales dans le cadre de la réforme communément appelée « TVA sociale » dont nous avons déjà parlé plus haut.

II. LA FISCALITE DES ENTREPRISES

A. L'IS

Le taux de l'impôt sur les sociétés est, en France, légèrement supérieur à la moyenne des pays OCDE, comme le montre le tableau ci-dessous.

	Taux 2000	Taux 2006
Australie	34,0	30,0
Autriche	34,0	25,0
Belgique	40,2	33,99
Canada	44,6	36,1
Danemark	32,0	28,0
Finlande	29,0	26,0
France	37,8	34,4
Allemagne	52,0	38,9
Hongrie	18,0	16,0
Irlande	24,0	12,5
Italie	37,0	33,0
Japon	40,9	39,54
Pays-Bas	35,0	29,6
Norvège	28,0	28,0
Pologne	30,0	19,0
Portugal	35,2	27,5
Espagne	35,0	35,0
Suède	28,0	28,0
Suisse	24,9	21,3
Royaume-Uni	30,0	30,0
Etats-Unis	39,4	39,3

Source : tableau II.1 de la Base de données fiscales en ligne de l'OCDE <http://www.oecd.org/dataoecd/26/56/33717459.xls> ; le taux indiqué est un taux « combiné » qui intègre les éventuels impôts locaux sur le bénéfice et tient compte, le cas échéant de la déductibilité de ces impôts de la base de l'impôt national.

Il convient de compléter ce tableau en mentionnant les projets de réforme allemands qui, si l'accord politique est transformé en texte de loi, pourrait conduire le taux « combiné » légèrement en dessous de 30 %. Cette baisse des taux serait toutefois accompagnée d'élargissements d'assiette extrêmement lourds et déjà vivement contestés par les milieux d'affaires. Il s'agirait de limiter fortement la déductibilité des frais financiers, des redevances et loyers, de restreindre l'utilisation des pertes et de créer de nouvelles taxes pour les collectivités locales pour compenser l'harmonisation de bases entre les impôts sur les sociétés fédéral et local. La réforme qui sera discutée et votée en 2007 sera donc peut-être assez différente de celle qui a fait l'objet de l'accord politique de fin 2006.

Dans ce contexte, la France doit-elle envisager de baisser son taux ? Le président de la République semble le penser, puisqu'il a annoncé, au cours des cérémonies des vœux de janvier dernier, qu'il proposait un taux de 20 %. Mais une telle baisse semble budgétairement difficile à supporter si elle ne s'accompagne pas, comme dans la réforme envisagée en Allemagne, d'élargissements d'assiette significatifs.

Or, de telles modifications de l'assiette semblent très hasardeuses si elles sont effectuées par un seul pays isolément, surtout s'il s'agit d'un Etat membre de l'Union européenne. Il n'est d'ailleurs pas du tout certain, comme nous l'avons dit plus haut, que la réforme allemande aille à son terme.

La Commission européenne a mis sur la table, fin 2006, plusieurs documents en vue d'une discussion par les Etats membres : certains ont un objet limité à un point précis (prise en compte des pertes) ou à certaines entreprises (taxation des PME en utilisant les règles du pays d'origine). D'autres sont beaucoup plus ambitieux puisqu'ils esquissent des pistes pour une harmonisation de l'assiette en utilisant les règles comptables européennes (fondées sur les normes IFRS) et pour une imposition sur une base consolidée. Ces projets ont peu de chances de déboucher rapidement (surtout à l'unanimité à 27 !). Mais ils peuvent servir de base à des réformes plus limitées qui seraient mises en œuvre de façon coordonnée par certains Etats membres seulement dans le cadre des « coopérations renforcées ».

On peut notamment imaginer que le « cavalier seul » de l'Allemagne se fonde dans une démarche de ce type si la discussion interne s'enlisait.

B. Les taxes additionnelles : un enjeu invisible mais considérable

A côté de l'impôt calculé sur son bénéfice, et de l'impôt sur la consommation qu'elle est chargée de collecter, une entreprise est amenée à payer une multitude de taxes calculées soit sur des assiettes diverses – masse salariale, chiffre d'affaires, certains postes de frais – et qui constituent pour elles des charges de production puisqu'elles ne dépendent pas du fait de dégager un bénéfice et ne sont pas répercutables sur les clients. Ces taxes représentent un poids non négligeable et une lourde charge administrative.

1. Un poids non négligeable

Au total, toutes ces « petites taxes », hors impôts locaux, représentent un montant proche du rendement net de l'impôt sur les sociétés, soit une quarantaine de milliards d'euros en prévision 2007, et plus de deux points de PIB.

En outre, cette approche macro-économique masque les fortes disparités selon la taille des entreprises et leur secteur d'activité. Une récente étude du Medef a montré que, impôts locaux compris, les prélèvements sur les entreprises autres que l'impôt sur le bénéfice représentaient de 7 à 8 % de la valeur ajoutée, dont environ la moitié (3,5 à 4 % de la valeur ajoutée) pour la taxe professionnelle et la taxe foncière. Les prélèvements ayant la masse salariale pour assiette représentent de 2 à 3 % de la valeur ajoutée. Enfin, les autres taxes (catégorie résiduelle et donc très hétérogène) varient énormément d'une entreprise à l'autre, puisque leur poids global représente de 0,5 à 2,5 % de la valeur ajoutée selon la taille et le secteur d'activité de l'entreprise.

2. Une lourde charge administrative

Les taxes en cause sont très nombreuses, et leur assiette très variée. Pour une assiette donnée – par exemple la masse salariale – les retraitements à opérer ne sont jamais les mêmes. La déclaration n'est jamais un sous-produit direct de la comptabilité et les retraitements « manuels » sont nombreux. Enfin, les organismes collecteurs sont très variés, et les procédures applicables le sont tout autant. Il en résulte que les services concernés dans l'entreprise sont très divers, que ces taxes ne bénéficient pas des mêmes procédures internes que les impôts « classiques », et qu'il n'y a pas de vision d'ensemble au sein de l'entreprise. Pour beaucoup des entreprises ayant participé à l'enquête du Medef, le résultat pour leur propre cas a constitué une surprise et la plupart d'entre elles ont reconnu qu'elles sous-estimaient le poids global de ces prélèvements divers.

III. LA REFORME DE LA FISCALITE LOCALE OU LA NECESSITE D'UN « GRAND SOIR »

Habituellement, le fiscaliste se méfie des réformes trop globales et préfère agir par petites touches pour éviter les réactions de rejet.

La fiscalité constitue probablement l'exception à cette règle et seule une réforme très vaste, touchant à tous les aspects à la fois est paradoxalement concevable, les réformes plus limitées étant toujours abandonnées en cours d'étude à cause d'un rapport avantages / inconvénients défavorable.

Il y a en effet trois problèmes à régler : trouver une assiette équitable, spécialiser les impôts par niveau de collectivité, et adapter la dynamique des recettes à la politique de décentralisation.

Or, s'attaquer séparément à l'un de ces problèmes est voué à l'échec : il ne sert à rien de changer d'assiette si le rythme ultérieur de progression des recettes doit être déraisonnable. De même, spécialiser les impôts par niveau de collectivité crée de tels problèmes que l'idée est abandonnée sitôt émise s'il doit s'agir d'une réforme isolée.

Si, au contraire, on fait tout à la fois, les transferts ne sont pas plus importants que pour une partie des acteurs, et la motivation pour aller jusqu'au bout est plus grande puisqu'on résout plusieurs problèmes à la fois.

Cette problématique est particulièrement évidente dans les récents travaux sur la taxe professionnelle : la commission Fouquet était censée ne travailler que sur l'assiette de cette taxe en répartissant différemment une masse constante sans regarder les impôts sur les ménages ni la dynamique ultérieure des dépenses locales. Dans ce cadre étroit, un projet ne peut que mécontenter tout le monde et a peu de chances d'aller jusqu'au bout.

A. Les réformes d'assiette

Il y a schématiquement trois réformes à engager :

1. Trouver une assiette plus efficace pour la taxe professionnelle

(très probablement, comme le propose la commission Fouquet, un « mix » valeur ajoutée / valeurs locatives foncières)

2. Oser le transfert d'une partie de la taxe d'habitation sur l'impôt sur le revenu

Utiliser le logement comme critère de capacité contributive des ménages aux dépenses locales est une survivance historique du temps où l'État ne taxait pas le revenu.

Or, utiliser le logement comme mesure indirecte du revenu présente deux inconvénients majeurs :

- le premier est structurel et créateur d'inégalités verticales : comme la part du revenu consacrée à se loger est décroissante, l'impôt est dégressif. De plus, pour les titulaires de faibles revenus, si on utilisait le loyer réel, le système accentuerait le privilège de ceux qui ont obtenu un HLM par rapport aux autres.
- le deuxième est lié à la technique retenue pour déterminer la base d'imposition : comme on n'utilise pas le loyer réel mais une valeur locative évaluée en 1970, la répartition de l'impôt n'est plus cohérente avec les logements occupés : en 1970, les HLM étaient neufs et dotés d'un confort que n'avaient pas les autres logements, ils ont eu une valeur locative relativement élevée. Depuis, les autres logements ont été rénovés, mais cette évolution n'a été mesurée que pour les reconstructions avec permis de construire, pas pour les simples rénovations. La technique de taxation a donc eu pour effet d'aggraver la dégressivité de l'impôt (à cause du « biais » sur les HLM), tout en s'accompagnant d'anomalies « horizontales » (à revenu égal ou plutôt à logement objectivement comparable) selon que l'on occupe un logement récent ou un logement rénové.

D'ores et déjà, la taxe d'habitation est liée à l'impôt sur le revenu par l'emploi du revenu fiscal de référence. Aussi, convient-il d'achever cette réforme percevant la taxe d'habitation sur la valeur locative réelle avec l'impôt sur le revenu, le produit collecté étant ensuite reversé aux collectivités.

Ainsi serait amenée la complexité de gestion de cet impôt qui conduit l'administration à « loger » chaque citoyen au 1^{er} janvier de l'année. Ce transfert serait ainsi susceptible d'entraîner des gains de productivité considérable pour l'administration fiscale et diminuerait les coûts de gestion.

3. Réviser les valeurs locatives

Même si l'on transfère une partie de la taxe d'habitation sur un impôt local sur le revenu, la révision des valeurs locatives reste nécessaire pour la part de taxe d'habitation restante et pour l'impôt foncier.

L'obstacle à une révision des bases a longtemps été technique, mais les nouvelles technologies rendent la tâche plus supportable. Une révision a d'ailleurs été effectuée sur la base de la situation de 1990, mais elle n'a jamais été utilisée par peur des transferts de charge. En effet, même pour aller vers plus d'équité, les transferts risquent d'entraîner des réactions violentes vu leur ampleur. Aujourd'hui, utiliser ce travail qui a maintenant 15 ans n'aurait guère de sens et tout est à refaire : ce sont maintenant 35 ans qu'il faut rattraper au lieu de 20 et les transferts seront bien sûr encore plus importants.

Chacune de ces réformes entraîne des transferts considérables entre contribuables et entre collectivités (si l'assiette mesure mal la capacité contributive des contribuables, elle mesure mal aussi la richesse relative de chaque collectivité).

Pour des raisons techniques qu'il serait trop long de décrire ici, il faut dissocier les mesures transitoires concernant les contribuables et celles concernant les collectivités.

Pour les collectivités et pour les contribuables concernés par plusieurs impôts, les transferts peuvent se compenser ou se cumuler : dans le premier cas, il serait absurde de jouer aux montagnes russes ! Et dans le second, que vaut-il mieux : un exercice simultané étalé sur quinze ans ou trois réformes successives tous les cinq ans ?

B. La spécialisation

Il s'agit de ne plus empiler plusieurs bénéficiaires sur une même taxe. Il faut donc procéder à des échanges entre niveaux de collectivités. Sans se prononcer sur le fond (et donc sur le contenu de la spécialisation souhaitée), il est clair que cela entraîne inévitablement des gagnants et des perdants : on peut équilibrer les masses par catégorie de collectivités mais pas collectivité par collectivité.

Là encore, les transferts peuvent compenser ceux créés par les réformes d'assiette ou les aggraver. Dans le premier cas, on a tout intérêt à tout faire à la fois, mais dans le second aussi : si on ne fait pas la spécialisation en même temps que le reste, on ne la fera jamais.

Notons enfin que le souci de clarté qui pousse certains à souhaiter se lancer dans la difficile réforme de spécialisation des taxes est contradictoire avec la forte propension à multiplier les mécanismes de péréquation. La conviction, largement répandue chez les élus locaux, que l'autonomie suppose l'existence d'une base localisable et un libre vote du taux collectivité par collectivité devrait aller de pair avec l'acceptation des inégalités de richesse de potentiel fiscal entre collectivités. Or, tel n'est pas le cas, et notre système juxtapose des mécanismes de péréquation globaux (les clés de répartition des dotations globales incluent un paramètre « potentiel fiscal ») et spécifiques (péréquation de la taxe professionnelle).

Une réforme qui apporterait à la fois une modernisation des bases, une spécialisation des taxes et des mécanismes transitoires sur une longue période devrait s'accompagner d'une remise à plat de tous les mécanismes spécifiques de péréquation.

C. La dynamique des recettes

Une des difficultés de la réforme de la fiscalité locale est l'ambiguïté de la motivation : il ne s'agit pas seulement de mieux répartir la charge instantanée, mais de pouvoir augmenter la recette plus vite que ne le permet l'assiette actuelle, mal supportée.

Or, il faut être clair : aucune assiette fiscale ne peut supporter de progresser durablement plus vite que le revenu national. Dès lors, de deux choses l'une :

- soit les dépenses transférées aux collectivités locales ne sont pas censées progresser plus vite qu'avant le transfert, et il faudra bien que les nouveaux décideurs s'astreignent à la même discipline budgétaire que les précédents ;
 -
 - soit il existe un consensus pour reconnaître qu'il est légitime que certaines de ces dépenses augmentent plus vite que le revenu national, et il faudra transférer périodiquement une partie du « potentiel fiscal » de l'Etat, ce qui serait plus sain que de faire prendre en charge par l'Etat (sous forme de dégrèvements) des augmentations d'impôts locaux déraisonnables.
 -
- Par exemple, si un impôt local sur le revenu est créé au niveau départemental (qui hérite de dépenses pour lesquelles un consensus peut exister pour penser qu'il est légitime qu'elles augmentent plus vite que le revenu national), il ne suffit pas de faire une réforme instantanée : il faut prévoir de baisser périodiquement le barème de l'impôt national pour faire de la place à l'impôt départemental, chaque département étant libre d'utiliser en totalité ou en partie seulement le potentiel transféré.

Un fonctionnement harmonieux du système suppose que l'on soit très clair sur les dépenses pour lesquelles il n'y a pas de raison que la dynamique soit plus forte après le transfert et celles pour lesquelles un tel phénomène est inévitable et fera l'objet des transferts de potentiel nécessaires.

C'est dans le cadre de cet exercice délicat que doit être abordée la question du degré de liberté de fixation des taux par les collectivités si l'on veut éviter que le nouveau système n'explose rapidement.

IV. ACCELERER LA MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION DE L'IMPOT

La modernisation de l'administration de l'impôt recouvre deux aspects totalement différents : l'évolution de l'attitude des agents de l'administration fiscale face au « client » et l'efficacité de l'organisation de celle-ci. Enfin, les modalités d'exercice du contrôle fiscal sont un élément essentiel du « climat fiscal ».

A. Une meilleure prise en compte du « client »

Tous les pays ont procédé à de profondes réformes de leur appareil administratif fiscal en prenant pour priorité le service rendu aux usagers.

Ainsi, les Canadiens parlent-ils de « clients » en ces termes :

« Être reconnus et respectés par nos clients pour l'intégrité, l'équité et l'innovation dont nous faisons preuve dans la gestion de programmes de qualité supérieure à coût abordable. Encourager l'établissement de nouveaux partenariats intergouvernementaux et internationaux qui favorisent une plus grande efficacité gouvernementale et le renforcement de l'union économique. »²

D'autres administrations fiscales, comme l'administration suédoise ou l'IRS des Etats-Unis, parlent plus volontiers de contribuables (« taxpayers ») tout en faisant référence aux clients. De manière générale, la dénomination de « client » pour se référer aux contribuables se retrouve en fait essentiellement dans le monde anglo-saxon, à savoir, en sus des pays déjà

² Source : Rapport annuel de l'agence du revenu du Canada (ADRC) au Parlement 2003-2004.

cités, le Royaume-Uni, l'Australie, l'Irlande, la Nouvelle-Zélande et l'Afrique du Sud.

Ainsi, le directeur de l'IRS (États-Unis) déclarait-il :

« (...) Je voudrais souligner que ces gains de productivité ont été réalisés tandis que l'IRS a continué à progresser dans les services à la clientèle. (...) »³

En France, le rapport annuel de performance de la DGI emploie systématiquement les termes de « citoyens », « d'usagers » ou de « contribuables » pour qualifier ses différents publics.

Si ces termes n'ont rien de péjoratif et constituent un net progrès par rapport à la notion « d'assujetti », longtemps employée par toutes les administrations de contrôle françaises, la France apparaît encore loin d'une culture de service au client fiscal.

Au-delà de l'aspect sémantique, la DGI a mis la qualité de service au centre de ses préoccupations depuis plusieurs années. Ces démarches, comme l'engagement de répondre aux courriels sous 48 heures, la levée de l'anonymat dans les courriers, la mise en place de téléprocédures, l'organisation de journées portes ouvertes, participent indéniablement d'une volonté de moderniser l'administration fiscale et de la mettre en phase avec son temps.

Toutefois, force est de constater que le souci de l'administration de ne pas heurter certaines habitudes de fonctionnement rend le chemin à parcourir encore plus long ! À titre d'exemple, la levée de l'anonymat dans les courriers administratifs était déjà contenue dans une circulaire de Michel Rocard en 1989.

B. Améliorer l'efficacité de l'administration de l'impôt

Au ministère des Finances, sur 180 000 agents, 135 000 sont affectés à la Direction générale des impôts et à la Direction générale de la comptabilité publique. Une grande partie de ces agents travaille à la gestion des dossiers des contribuables, au traitement des déclarations et à l'encaissement des impôts. Toutes ces tâches ont subi des bouleversements considérables liés aux changements technologiques majeurs en matière de traitement de l'information et de moyens de paiement.

Certes, les deux directions réduisent tous les ans leurs effectifs de 1 200 emplois. Mais rien ne permet d'évaluer ce chiffre par rapport à ce qui serait possible compte tenu des changements technologiques dont on a parlé. Quand on compare avec ce qui s'est passé dans les entreprises, confrontées aux mêmes bouleversements technologiques, on peut penser que ces diminutions d'effectifs sont faibles par rapport à ce qui aurait pu être fait.

Or, les États sont en concurrence pour attirer des activités, et la charge fiscale dépend aussi de l'efficacité de l'administration de l'impôt. Sur ce terrain, les comparaisons internationales ne nous sont guère favorables, comme le montre le tableau ci-après, extrait d'un rapport de l'OCDE, qui mesure les coûts d'administration de l'impôt rapportés aux recettes nettes collectées.

³ Everson Trumpets IRS Enforcement Record, by Leroy Baker, Tax-News.com, New York, 6 December 2005.

Tableau 17 : Comparaison des coûts d'administration et des recettes nettes collectées

PAYS	Coûts d'administration / recettes nettes collectées (%)			Facteurs pouvant influencer ou connus pour influencer le ratio communiqué
	2000	2001	2002	
Australie	1.11	1.27	1.19	Coûts de lancement / d'application de la TPS pour 2000/01
Autriche	0.80	0.71	0.72	Forte fiscalité
Belgique			1.00	
Canada	1.07	1.08	1.20	
Rép. Tchèque			2.08	
Danemark			0.73	Forte fiscalité
Finlande	0.60	0.61	0.67	Forte fiscalité; la base des recettes comprend les cotisations sociales
France	1.40	1.41	1.44	La base des recettes exclut les cotisations sociales
Allemagne				
Grèce				
Hongrie	1.45	1.23	1.35	
Islande - -			1.12	
Irlande	0.81	0.90	0.95	Comprend les coûts et les recettes des douanes (par ex. la TVA sur les importations) comprend les cotisations sociales
Italie				
Japon /1	1.42	1.54	1.62	Relativement faible fiscalité (moins de 30 %) ; l'assiette exclut les cotisations sociales collectées séparément ; charge de travail administratif sensiblement réduite grâce à des caractéristiques de conception de la fiscalité – voir texte
Corée	0.80	0.85	0.85	Charge de travail administratif sensiblement réduite grâce à des caractéristiques de conception de la fiscalité – voir texte
Luxembourg				
Mexique				
Pays-Bas	1.70	1.74	1.76	Les coûts comprennent l'administration des douanes ; la base des recettes comprend les cotisations fiscales
N. Zélande	1.44	1.21	1.17	
Norvège -		0.56	0.59	Forte fiscalité ; la base des recettes comprend les cotisations fiscales
Pologne	0.95	1.06	1.32	(Ratio sans doute sous-estimé en raison de l'exclusion de certains coûts)
Portugal	1.60	1.61	1.68	La base des recettes ne comprend pas les cotisations fiscales
République slovaque	1.30	1.43	1.46	La base des recettes comprend la TVA sur les importations, mais pas les cotisations sociales, ni certains remboursements d'impôts sur le revenu
Espagne -		0.81	0.78	
Suède	0.43	0.44	0.42	Forte fiscalité; la base des recettes comprend les cotisations fiscales
Suisse - - -				
Turquie	1.94	2.12	0.86	Facteurs macroéconomiques (par ex. forte inflation)
Royaume-Uni—IRD	1.10	1.11	1.15	Comprend tous le personnel de l'agence nationale des contributions
États-Unis /1	0.43	0.46	0.52	La base des recettes comprend les cotisations fiscales

Sources : Réponses aux enquêtes, rapports annuels des organismes fiscaux.

/1. Japon—données figurant dans le rapport annuel 2002 ; États-Unis — les ratios indiqués diffèrent de ceux que publie l'IRS, à savoir 0.39 (2000), 0.41 (2001) et 0.45 (2002) en raison de l'utilisation des recettes « nettes » collectées et non pas « brutes ».

Même si les comparaisons doivent être faites avec prudence, comme le rappellent d'ailleurs les commentaires du rapport, et même si le ratio de la France s'améliore régulièrement – il est suivi dans le rapport de performance de la DGI, et le dernier chiffre connu est de 1,32 pour 2005 –, il semble que notre pays pourrait faire mieux sur ce terrain. Notamment, on ne peut que regretter que la violence de la réaction des personnels à la perspective d'un rapprochement entre la DGI et la DGCP ait obligé à faire marche arrière sur ce sujet ; certes, la coordination entre les deux administrations a repris depuis, mais avec une prudence que l'on peut comprendre, mais qui rend les progrès extrêmement lents.

Ces progrès de productivité dépendent le plus souvent d'évolution dans l'organisation interne de l'administration. Mais ils peuvent aussi être liés à des changements dans les relations avec les contribuables. La mise à disposition d'un mode de déclaration ou de paiement des impôts « en ligne » est ainsi à la fois une amélioration pour le contribuable et pour l'administration.

A cet égard, une mention particulière doit être faite pour les projets de retenue à la source pour l'impôt sur le revenu. Cette réforme est un véritable « serpent de mer » dans notre pays. Périodiquement évoquée, et parée de toutes les vertus, elle ne dépasse jamais le stade de l'étude préliminaire.

Comment expliquer ce paradoxe ? Probablement par deux raisons : l'inadaptation de la technique de retenue à la source à un impôt très progressif et fortement personnalisé et le problème de l'année de transition :

- l'inadaptation de la technique de retenue à la source à un impôt très progressif et fortement personnalisé :

La retenue à la source est parfaitement adaptée à un impôt à taux proportionnel comme la CSG. Elle est alors libératoire, et n'implique aucune déclaration et régularisation ultérieure.

Elle peut aussi fonctionner avec un barème progressif, à condition que celui-ci ne s'intéresse qu'au flux concerné : le tiers payeur applique directement le barème à la somme mise en paiement sans avoir besoin de renseignements supplémentaires : c'est le cas par exemple pour les rémunérations versées à un non-résident.

Mais si la progressivité doit tenir compte d'éléments exogènes (autres revenus du foyer), les avantages de la retenue à la source sont moins évidents pour le contribuable : il lui faut en effet soit fournir au tiers payeur des éléments d'information sur ces autres revenus, soit indiquer à celui-ci à quel taux pratiquer la retenue. La deuxième solution est un peu moins indiscrète que la première mais suppose, en cas de changement de situation d'une année sur l'autre, que l'on accepte des régularisations importantes ou que l'on permette au contribuable d'ajuster le taux sous sa responsabilité.

En outre, le contribuable ne sera pas dispensé de déclarer ses revenus, et de payer le solde dû (dans certains cas, il recevra un remboursement.

Enfin, il devra sans doute continuer à verser spontanément des acomptes pour les revenus qui resteront hors du champ de la retenue à la source : revenus fonciers, revenus d'activités non salariées et probablement aussi dividendes. En effet, il y aurait rupture d'égalité à accepter que l'impôt correspondant à ces revenus soit payé en une seule fois au moment de la régularisation finale.

- L'année de transition :

Pour éviter de faire payer deux impôts la même année, la solution envisagée consiste à offrir aux contribuables une année blanche. Cet avantage ne se matérialisera pas vraiment l'année de la réforme, mais l'année de la mort du contribuable ! En effet, chaque Français, lorsqu'il a commencé à travailler, a connu une année faste où il a commencé à percevoir des revenus et n'a pas payé d'impôt. Puis, toute sa vie, il paye ses impôts avec un an de décalage, et l'année de sa mort, ses héritiers doivent payer sur la succession l'impôt de l'année qui reste.

Si on passe à la retenue à la source en 2009, on paiera en 2008 l'impôt 2007, en 2009 l'impôt 2009, et c'est formellement les revenus 2008 qui échappent à l'impôt. Mais, en trésorerie, c'est l'année suivant notre mort que nous réaliserons le gain correspondant ! Bien sûr, en termes de montants, les choses sont plus complexes, car le gain dû au décalage augmente au cours de la vie (notamment pour un salarié) et la reprise de l'avantage par l'Etat est également étalée quand les revenus baissent, notamment au moment du départ à la retraite.

En revanche, il va y avoir des perdants, par exemple ceux qui auront été à l'étranger en 2008 : l'année où un « expatrié » quitte la France pour un pays qui pratique la retenue à la source, il paye deux ans d'impôt la même année. L'année où il revient, il a une année sans impôt qui lui permet de « retomber sur ses pieds » (souvent, l'employeur fait l'avance de trésorerie). Mais s'il part avant la réforme et revient après, il n'aura jamais bénéficié de l'année blanche. Si on ne trouve pas une solution, il sera difficile pour les entreprises de trouver des candidats à l'expatriation (ou il faudra leur compenser cette pénalisation, mais comme cette somme sera imposable, il faudra faire ce qu'on appelle le *gross up* pour que, net d'impôt et de charges sociales, le salarié retrouve la somme perdue).

Plus généralement, tous ceux qui auraient dû avoir, cette année-là un impôt faible seront perdants (par exemple, ceux qui se seront mariés au cours de cette année). En revanche, ceux qui ont un revenu particulièrement élevé au cours de cette année sont gagnants. Il faudra même mettre en place des dispositifs anti-abus pour que tous ceux qui ont la possibilité de décaler leurs revenus ne réalisent pas en 2008 l'année du siècle ! Mais ces dispositifs sont complexes, pas efficaces à 100 % et ils pénalisent ceux qui ont eu des revenus faibles l'année (ou les années) précédente.

Au total, la réforme engendrera d'énormes complexités et mécontentements. En face de ces inconvénients, le seul avantage pour le contribuable est une meilleure synchronisation de l'impôt et du revenu et le fait de ne pas avoir à provisionner les sommes nécessaires au paiement de l'impôt. Le bilan pour le contribuable n'est donc pas nettement positif.

Pour les entreprises, il est carrément négatif : alors qu'elles n'ont rien à gagner (elles auront tout au plus un gain de trésorerie si elles pratiquent la retenue tous les mois et ne la reversent qu'en fin de trimestre), elles devront gérer les coûts de gestion de la retenue et le mécontentement de ceux de leurs salariés qui seront contrariés de devoir leur indiquer, par la communication du taux moyen d'imposition, le niveau global des autres revenus du foyer.

Est-ce qu'au moins le bilan est positif pour l'administration ? Il est permis d'en douter : actuellement, le « percepteur » encaisse deux chèques de tiers provisionnel et un chèque de solde. Pour les contribuables mensualisés, il y a onze ou douze paiements, mais il s'agit de prélèvements automatiques.

Avec la retenue à la source, il y aura des virements trimestriels des tiers payeurs et un seul chèque de solde. Mais il y aura aussi des paiements trimestriels spontanés pour les revenus non soumis à retenue à la source. Pour calculer le solde dû, et en informer le contribuable, il faudra soit se fier à un certificat remis par le tiers payeur au contribuable soit organiser le rapprochement entre les versements et les comptes des contribuables (l'expérience acquise pour la déclaration pré-remplie sera à cet égard précieuse).

Mais il faudra aussi contrôler les déclarations de retenues à la source et leur paiement : une entreprise en difficulté peut pratiquer la retenue sur ses salariés et ne pas la reverser : si le rapprochement n'est pas fait (technique du certificat non contrôlé) le Trésor sera lésé. Mais si l'employeur a minimisé sa déclaration et que c'est la méthode du rapprochement qui est retenue, il y aura un litige avec le contribuable. Ce litige se terminera sans dommage pour le contribuable, mais il y aura une dégradation de la relation et un coût de gestion certain. Au-delà de ce cas extrême et peu fréquent, il y aura tous les cas où, de bonne foi, le tiers payeur aura pratiqué une retenue trop faible. Le contribuable aura alors à payer un solde très important qu'il n'avait pas anticipé et devra solliciter des délais de paiement. Là encore, il y aura dégradation des relations et coût de gestion.

Au total, le bilan avantages / inconvénients ne paraît pas vraiment positif, et il y a toutes les chances que cette réforme ne se réalise jamais si elle ne s'accompagne pas d'une profonde réforme de l'impôt lui-même (progressivité, diminution du nombre de « niches », possibilité d'imposition par individu et non par foyer).

Certes, la retenue à la source est le mode de recouvrement pratiqué par presque tous les autres pays, parce qu'ils l'ont choisi dès la mise en place de l'impôt. Cette simple constatation ne suffit pas pour considérer qu'il va de soi qu'un pays qui a mis en place son impôt avec un décalage d'un an il y a un siècle ait nécessairement intérêt à changer de système, alors même que les techniques modernes de mensualisation, déclaration pré-remplie et calcul de l'impôt « en ligne » ont largement gommé les inconvénients du décalage.

C. Améliorer le contrôle fiscal

Le contrôle fiscal est nécessaire pour assurer concrètement l'égalité des citoyens devant l'impôt. Pour les entreprises, il est la condition d'une saine concurrence. Mais il est aussi un élément de la compétition fiscale entre les Etats, non qu'il faille attirer les entreprises par un faible niveau de contrôle – ce qui serait contradictoire avec les remarques précédentes – mais que les conditions d'exercice du contrôle font partie du climat général.

La Commission de modernisation de la fiscalité de l'Institut de l'entreprise a consacré un de ses récents rapports (publié en mai 2006) au contrôle fiscal. On trouvera ci-après les principales analyses et propositions de ce rapport.

1. Le cadre juridique paraît désormais équilibré

Après des mouvements de balancier qui ont correspondu aux grandes alternances politiques (renforcement des pouvoirs des vérificateurs en 1981, amélioration des droits du contribuable vérifié en 1986), l'équilibre entre les pouvoirs d'investigation, de communication et de contrôle de l'administration d'une part, et les droits et voies de recours du contribuable vérifié semble satisfaisant. Les textes en vigueur ne paraissent pas nécessiter de modifications substantielles. Les pistes d'amélioration paraissent donc se situer plutôt au niveau de la pratique du contrôle et de son pilotage.

2. La mise en œuvre du principe d'application mesurée de la loi fiscale se trouve contrarié par une allocation de ressources très imparfaite

a) Une approche qui reste encore très statistique et répressive

Malgré l'évolution de la politique affichée et les efforts des hiérarchies, les comportements restent encore trop marqués par une approche statistique et répressive. Les indicateurs de qualité du contrôle fiscal sont peu nombreux et certains d'entre eux peuvent même être contre-productifs. C'est ainsi que le pourcentage de redressements ayant donné lieu à pénalités pour mauvaise foi (« manquement délibéré » dans le nouveau vocabulaire), censé mesurer la redéploiement des ressources de contrôle vers la grande fraude, peut aboutir à accroître les cas où le vérificateur utilise ces pénalités sur une population inchangée de contribuables.

De même, pour les grandes entreprises, mesurer le recouvrement des redressements au bout de deux ans ne donne pas d'indication sur la qualité des redressements, puisque les discussions sur les points litigieux durent souvent bien au-delà de ce délai.

b) Les rigidités culturelles de l'administration limitent son efficacité

Le rapport de l'administration au monde de l'entreprise est historiquement marqué par la méfiance. L'asymétrie d'expertise entre l'administration et les entreprises tend à s'accroître, ce qui peut conduire les vérificateurs à être moins ouverts à la discussion. En outre, l'absence de recours à l'expertise extérieure ou de prise en compte d'expertises fournies par le contribuable rend plus difficile la recherche d'un accord.

c) Les voies de recours se révèlent souvent décevantes

Les procédures formelles ou informelles de recherche d'un accord le plus en amont possible pour éviter de longs et coûteux contentieux sont nombreuses : recours hiérarchique, interlocuteur départemental, commission départementale, médiateur, conciliateur... Et pourtant, sans pouvoir quantifier un phénomène appréhendé par des exemples, on a parfois l'impression que cet empilement de procédures ne réussit pas à éviter tous les problèmes. Seuls, des outils d'évaluation globale du système permettraient de savoir si ces exemples sont des cas isolés ou s'ils sont assez nombreux pour être révélateurs d'un véritable dysfonctionnement.

3. *L'amélioration du contrôle fiscal passe par plus de transparence des données, le développement d'une culture d'administration de service et des améliorations procédurales des voies de recours*

La transparence des données relatives au contrôle fiscal est nécessaire à l'établissement d'une relation de confiance entre l'administration et les contribuables. La publication de données plus complètes que celles figurant dans les rares documents publics sur le sujet doivent permettre une évaluation par les organismes externes à l'administration qui le souhaitent de mesurer l'efficacité du contrôle fiscal et l'adéquation de l'affectation des ressources en fonction des enjeux.

Par ailleurs, une meilleure compréhension du monde de l'entreprise par les vérificateurs est souhaitable. Un des moyens d'aller dans ce sens pourrait être une diversification de l'enseignement – et du corps enseignant – des écoles de formation des inspecteurs des impôts. En outre, le recours à l'expertise extérieure devrait être rendu possible.

Enfin, des améliorations procédurales pourraient être recherchées par la poursuite de la modernisation des commissions départementales et une plus grande efficacité de l'intervention des interlocuteurs départementaux.

CONCLUSION

Trop souvent, le maître mot en matière de réforme fiscale semble être : en parler, toujours ; la faire, jamais ! Et pourtant, les dysfonctionnements de notre système fiscal pèsent lourd en termes de compétitivité de notre pays. Et certains exemples étrangers montrent que la réforme est possible. Faut-il se résigner à cette nouvelle forme d'« exception française » ?

Le quinquennat qui s'achève est une bonne illustration de cette difficulté à réformer : entamé par une campagne électorale où le débat fiscal se résume à une mesure forte mais peu crédible – baisser d'un tiers l'impôt sur le revenu – il s'achève par une réalisation partielle de cette promesse, mais un peu en catimini, et sans débat véritable.

Nous ne désespérons pas de voir, en 2007, le scénario inverse se produire : un débat intense, pendant la campagne électorale, sur les objectifs de la réforme – et pas uniquement l'affrontement sur la base de catalogues de mesures – suivi par une mise en œuvre dans les premières années du quinquennat.

Si, par cet ouvrage, et plus généralement, par les travaux de la Commission de modernisation de la fiscalité de l'Institut de l'entreprise, nous pouvons contribuer modestement à la réalisation de ce scénario, alors nos efforts n'auraient pas été inutiles.

ANNEXE : CALCULS DETAILES CONCERNANT L'AVOIR FISCAL ET SA REFORME

En 1966, la France a procédé à une réforme majeure de son système d'imposition des sociétés et de taxation des distributions. Elle a alors choisi la méthode de l'exemption pour les groupes de sociétés et celui du crédit d'impôt pour les personnes physiques et les personnes morales qui ne sont pas des sociétés mères.

Ce crédit d'impôt, que l'on a vite connu sous le nom d'avoir fiscal, s'écartait toutefois du système de l'imputation car il était égal à un pourcentage fixe du dividende (50%), indépendamment de l'impôt effectivement payé. Pour éviter que ce crédit d'impôt n'excède l'impôt payé, la différence devait être payée par l'entreprise sous le nom barbare de précompte mobilier. Ce système qui obligeait à des imputations de bénéfices et un suivi dans le temps était très complexe, mais pas plus qu'un système de crédit d'impôt variable correspondant à l'impôt payé en amont, qui n'est simple qu'en apparence : en effet, déterminer la part d'impôt à affecter à un dividende donné suppose aussi des règles complexes d'imputation des bénéfices et un suivi dans le temps. Certes, c'est le système applicable en France pour les SICAV, mais celles-ci distribuent tous les ans la totalité de leur revenu, ce qui simplifie considérablement le calcul !

A l'époque où le système a été créé, le taux de l'IS était de 50% et le taux marginal de l'IR de 65%.

Pour un contribuable taxé au taux marginal, on avait donc :

Entreprise individuelle : profit : 100, IR : 65, reste après impôt : 35

Société : profit 100, IS : 50, reste 50 à distribuer, assorti d'un avoir fiscal de 50% soit 25.

Cet avoir fiscal est considéré comme un revenu, avec lequel l'actionnaire va payer son impôt. Son revenu imposable est donc de 50 de dividende + 25 d'avoir fiscal soit 75 taxés à 65% ; l'IR est de 48,75 dont le contribuable paie 25 avec son avoir fiscal et le solde (23,75) en « cash ». Il lui reste donc en net : 50 de dividende – 23,75 d'impôt effectif = 26,25. Par rapport à l'entrepreneur individuel, la pénalisation reste de 35 – 26,25 = 8,75

Dans les années 90, le taux de l'IS est progressivement descendu à 33,33%. Cela a eu pour effet d'effacer complètement la double imposition, c'est-à-dire qu'exprimé non pas en pourcentage du dividende mais de l'IS « amont », l'avoir fiscal est passé à 100%. En effet :

Pour 100 de profit, l'IS devenait de 33,33. On pouvait donc distribuer un dividende de 66,66, toujours assorti d'un avoir fiscal de 50% soit 33,33, exactement égal à l'IS amont. L'actionnaire était imposé sur le dividende + l'avoir fiscal soit 100 et payait donc exactement le même impôt qu'un entrepreneur individuel faisant le même profit.

En 2005, il a fallu abandonner le système de l'avoir fiscal en raison de contraintes européennes : il aurait en effet fallu donner l'avoir fiscal pour les dividendes en provenance des autres états-membres alors que la France n'avait pas encaissé l'IS qu'elle remboursait. On a donc basculé dans un système d'exonération partielle du dividende.

Le système a été calibré pour avoir des effets équivalents pour les contribuables taxés au taux marginal (pour les autres, le nouveau système était moins favorable, car l'ancien allait jusqu'au bout de la logique de remboursement de l'IS en remboursant l'avoir fiscal lorsqu'il était supérieur à l'IR).

Explication chiffrée (simplifiée, car il faudrait tenir compte de la CSG) : à l'époque, le taux marginal (en chiffres ronds) de l'IR était de 50%. Pour 100 de profit, on a donc :

IS : 33,33 reste à distribuer : 66,66 abattement de 50% sur le dividende (à la place de l'avoir fiscal) : imposable : 33,33 => impôt au taux marginal de 50% : 16,66 reste net dans la poche : $66,66 - 16,66 = 50$, comme l'entrepreneur individuel qui aurait payé 50 d'IR sur 100 de profit.

Dès l'année suivante, le taux de l'IR baisse à 40%. En même temps, on baisse l'abattement sur les dividendes à 40%. Cela paraît logique, et ne donne lieu à aucun débat. Et pourtant ...

Le calcul devient :

Entrepreneur individuel : profit de 100, IR de 40 (on suppose que l'entrepreneur a adhéré à un centre de gestion agréé et ne subit pas la majoration de 25% prévue pour les non-adhérents), net dans la poche de 60 (au lieu de 50 avant)

Société : profit 100, IS : 33,33, dividende : 66,66 imposable : 60% (au lieu de 50% l'année précédente) soit : 40 taxés à 40% (au lieu de 50% l'année précédente) => IR de 16 et net dans la poche de 50,66.

Les actionnaires n'ont donc pas bénéficié de la baisse d'impôt.

Une double imposition intégrale aurait entraîné un cumul d'impôt de 33,33 d'IS + 26,66 (40% des 66,66 restants) soit 60. Or le cumul réel a été de $33,33 + 16 = 49,33$. Le crédit d'impôt implicite est donc de 10,66 soit environ un tiers de l'IS au lieu de 100% précédemment.

Quant au taux d'avoir fiscal implicite dans l'ancien système, il faut le calculer par un système d'équations : si I_t est l'impôt théorique, I_r l'impôt réel, R_t le revenu théorique, R_r le revenu réel et AF l'avoir fiscal, on a :

$$R_t = R_r + AF$$

$$\text{pour 100 de profit, } R_r = 66,66 \text{ et } R_t = 66,66 + AF$$

$$I_t = I_r + AF$$

$$\text{pour 100 de profit, } I_r = 16 \text{ et } I_t = 16 + AF$$

Comme $I_t = 0,4 R_t$, on a :

$$16 + AF = 0,4 (66,66 + AF) \text{ soit } 26,66 + 0,4 AF \text{ ou } (1 - 0,4) AF = 26,66 - 16$$

$$\text{Ou encore } 0,6 AF = 10,66$$

$$\text{Et } AF = 17,76$$

Vérification : pour un dividende de 66,66 et un AF de 17,76, le revenu imposable est de $66,66 + 17,76 = 84,42$ => impôt de 40% de 84,42 = 33,76 sur lequel s'impute l'avoir fiscal de 17,76 => reste à payer : 16.

On a, bien après la réforme et la baisse de l'IR, un avoir fiscal de 17,76 sur 66,66 soit 26,64%, alors qu'il était de 50% avant la réforme.

Pour effacer complètement la double imposition, il faudrait un impôt sur le revenu de 6,66 et donc un revenu imposable de 16,66 soit un abattement de 75% : en effet, pour 100 de profit, l'impôt global doit être de 40 après la baisse de l'IR. Comme la société a déjà payé 33,33 d'IS, il faut un complément de 6,66 qui correspond à un revenu imposable de 16,66 (40% de 16,66 = 6,66). Pour avoir un revenu imposable de 16,66 pour un dividende de 66,66, il faut un abattement de 75%.

Au lieu de baisser l'abattement de 50% à 40%, il fallait au contraire le relever à 75% !

Composition de la Commission modernisation de la fiscalité

Présidents :

Gérard Mestrallet, président-directeur général de Suez,
et Michel Taly, avocat-associé chez Arsene

Membres :

Robert Baconnier (ANSA), Henri Bardet (IACF), Jean-Pierre Boisivon (Institut de l'entreprise), Michel Bouvier (Université Paris I Panthéon Sorbonne - GERFIP), Jean-Louis Dardanne (Suez), Christophe Heckly (OCDE), Dominique Hoorens (Dexia), Jean-Dominique Lafay (Université Paris I Panthéon Sorbonne), Hervé Lehérissel (Ernst & Young), Frédéric Lucet (Family Business Group), Patrice Pouliguen (BNP Paribas), Martine Milliet-Einbinder (OCDE), François Perrin-Pelletier (Faider), Jean-Damien Pô (Institut de l'entreprise), Philippe Thiria (Unilever), Philippe Trainar (SCOR), Gérard Thoris (IEP de Paris)