

A wide, horizontal bar with a light grey top section and a darker grey bottom section, spanning most of the width of the page.

RÉFORME FISCALE

4 propositions pour une action... enfin claire et audacieuse



L'IREF est un « think tank » européen fondé en 2002 par des membres de la société civile issus de milieux académiques et professionnels dans le but de développer la recherche indépendante sur des sujets économiques et fiscaux. L'institut est indépendant de tout parti ou organisation politique. Il refuse le financement public. L'IREF publie des études, des rapports, des livres ainsi qu'une Newsletter bimensuelle diffusée uniquement sur internet. Ses publications traitent de thèmes variés comme par exemple : la fiscalité française et mondiale, les droits de propriété, la mondialisation et le libre-échange, les politiques publiques, les retraites, la santé et l'écologie.



Présent à Paris et Bruxelles, l'Institut Thomas More est un think tank d'opinion, européen et indépendant. Il diffuse auprès des décideurs politiques et économiques et des médias internationaux des notes, des rapports, des recommandations et des études réalisés par les meilleurs spécialistes et organise des conférences-débats et des séminaires sur ses thèmes d'études. L'Institut Thomas More est à la fois un laboratoire d'idées et de solutions innovantes et opératoires, un centre de recherches et d'expertise, un relais d'influence.

RÉFORME FISCALE

4 propositions pour une action... enfin claire et audacieuse

Le 16 novembre 2010, expliquant à la télévision les raisons du nouveau remaniement du gouvernement Fillon, Nicolas Sarkozy annonçait aux Français une réforme fiscale avant la fin de son quinquennat. Cette annonce s'articulait autour de deux axes : « *arriver d'ici au printemps 2011 à harmoniser la fiscalité française et la fiscalité allemande* », créer ensuite un « *nouvel impôt sur le patrimoine dont l'idée [serait] la suivante : l'erreur faite dans les années passées, c'était de taxer le patrimoine alors qu'il vaut mieux taxer les revenus du patrimoine et les plus-values du patrimoine* » – laissant entendre qu'on allait vers une suppression du bouclier fiscal en même temps que de l'ISF (impôt de solidarité sur la fortune).

Ces annonces ont bien sûr fait débat et de nombreux commentateurs, de gauche comme de droite, ont publiquement soutenu ou critiqué les pistes de réflexion présidentielles. La création d'un nouvel impôt sur le patrimoine fut vertement discutée jusque dans les rangs de la majorité. Le président de la commission des Finances du Sénat Jean Arthuis déclara : « *taxer des plus-values latentes, c'est une pure folie. Que se passera-t-il les années de crise ou le patrimoine des contribuables perdra de la valeur ? On se retrouvera avec un trou dans les caisses de l'État* ». Le député Jérôme Chartier renchérit : « *On voudrait faire en sorte que des contribuables quittent le pays on ne s'y prendrait pas autrement* »...

Tant et si bien qu'en mars 2011, le ministre du Budget François Baroin profita d'un colloque organisé à Bercy sur la fiscalité du patrimoine pour corriger le tir et annoncer que le gouvernement travaillait sur un autre scénario, ne nécessitant plus la création de ce nouvel impôt, qui « *consisterait à supprimer non seulement le bouclier fiscal mais aussi les causes du bouclier fiscal, c'est à dire à refondre profondément l'ISF* ». Finalement, l'impôt demeure donc, mais son taux maximum est réduit de 1,8% à 0,5% et il ne serait dû que pour les patrimoines supérieurs à 1,3 millions d'euros. Il n'existerait plus que deux tranches : 0,25% en dessous de 3 millions d'euros et 0,5% au-delà. Après aménagement des effets de seuil, tous les patrimoines devraient y gagner, quand bien même le taux d'impôt s'appliquerait au premier euro.

Ainsi, à une annonce claire et ambitieuse succède une demi-réforme doublée d'une nouvelle usine à gaz imaginée en forme d'*exit tax* pour emprisonner sur leur territoire les riches français privés du bouclier fiscal désormais aboli plutôt que de les inciter à y rester. Et la réforme s'enferme elle-même dans une mathématique infantile et stérile tendant à remplacer à l'euro l'euro la part de taxe dégrevée par une autre taxe pesant exactement sur les mêmes redevable de telle façon que la mesure apparaît ainsi totalement inutile.

Pour tenter de répondre aux vrais besoins de réforme, aux attentes des contribuables et aux exigences de notre économie, l'Institut Thomas More (ITM) et l'Institut de Recherches Économiques et Fiscales (IREF) ont décidé d'unir leurs voix pour formuler quatre propositions en contre point des projets formulés par Nicolas Sarkozy et son gouvernement. D'aucun jugera peut-être les pistes avancées trop audacieuses et électoralement périlleuses à un an d'un scrutin présidentiel. Qu'importe... Le débat fiscal à double détente qui se prépare en France – avec un premier acte en ce printemps 2011 et le second acte en 2012 – est trop important pour qu'on se satisfasse d'une telle prudence. En matière fiscale comme de dépenses publiques, la France ne peut plus se permettre de réformes pusillanimes...

1) Pour une « convergence franco-allemande » sur les dépenses publiques

En ce printemps 2011, la France connaît un contexte économique difficile : avec une prévision de croissance encore fragile malgré les récentes annonces pour 2011, un taux de chômage à 9,6% fin 2010, un déficit public à 7,7% du PIB et un endettement public à 82,9% du PIB, les résultats ne sont pas brillants... Le gouvernement annonce des nouvelles encourageantes pour le second semestre de l'année mais, en attendant, les élections cantonales ont montré la défiance dans laquelle les Français tiennent sa politique.

1.1. La petite musique de la « convergence franco-allemande »

Pour gage du sérieux de celle-ci, on a vu apparaître depuis quelques mois la petite musique de la « convergence franco-allemande ». Du président de la République au ministre du Budget, du Premier ministre au ministre de l'Économie, l'exécutif plaide en faveur d'un rapprochement fiscal et budgétaire, mais aussi social, avec notre vertueux voisin d'outre-Rhin. Et pour cause ! A côté du bilan plus que mitigé de la France, la situation allemande (pourtant loin d'être parfaite) prend un brillant relief : taux de croissance de 2,3% pour 2011, taux de chômage de 7,5%, déficit public ramené à 3,5% du PIB et endettement à 75,3% du PIB... Premier partenaire politique et économique de la France, l'Allemagne fait figure de bon élève et d'exemple à suivre (1).

De fait, elle l'est d'abord et avant tout en matière de rigueur budgétaire et de gestion des deniers publics. Et on aimerait qu'avant tout autre sujet, les pouvoirs publics français se montrent désireux de faire « converger » ses dépenses publiques vers le niveau de l'Allemagne... En 2007, dernière année avant que les comptes publics ne soient impactés par les effets de la crise, la France affichait un taux de dépenses publiques de 52,3% du PIB, alors qu'après des années d'efforts, le taux allemand était de 43,7% – soit 8,6 points d'écart. Rapporté au PIB français, cela représente 163 milliards de plus ! Autrement dit : si la France avait le même niveau de dépenses publiques que l'Allemagne, elle dépenserait 163 milliards de moins par an (2)... Or, ces 163 milliards doivent bien être financés. Comment le sont-ils ? Par l'impôt et l'endettement. Voilà résumé en peu de mots le cercle vicieux de la dépense publique dans lequel est enfermée la France.

1.2. S'attaquer enfin sérieusement à la dépense publique

Ainsi, avant tout « big bang fiscal », avant toute réforme sur le volet des recettes, il conviendrait de s'attaquer enfin sérieusement à celui de la dépense. Puisque, pour des raisons à la fois objectives (proximité des deux « modèles » économiques et sociaux) et subjectives (valorisation à travers le rapprochement avec le « meilleur élève » de la classe), lorsque l'on veut comparer la France à un pays tiers, les Français n'acceptent de le faire qu'avec l'Allemagne, on peut très légitimement interroger, disséquer, passer à la loupe le détail de ces 163 milliards d'euros...

Commençons par dire qu'une partie de ces dépenses relève de choix stratégiques ou politiques majeurs fait par la France et peut être considérée comme parfaitement justifiée. On pense notamment au domaine de la défense, qui correspond à l'entretien de la force nucléaire et au choix de la France de demeurer l'une des (rares) nations européennes à maintenir un effort de défense. Mais aussi au coût de la politique familiale, qui est incontestablement l'un des motifs de la bonne santé démographique de la France. On en trouverait d'autres sans doute...

Mais une fois admises ces dépenses « légitimes », que découvre-t-on ? Des différentiels considérables ! Autour de 30 milliards de plus pour le système éducatif, 30 autres milliards dans la protection sociale, 22 milliards dans la santé, etc. (3) Comment expliquer ces écarts faramineux ? Prétendra-t-on que le service public rendu au citoyen allemand est significativement moins bon que celui rendu au citoyen français ? Que la performance de ce service est notoirement plus basse ? Que l'Allemagne est un pays sous-

administré ?... Non, la vérité est que la comparaison avec l'Allemagne révèle des masses considérables d'économies potentielles.

1.3. Quelques exemples comparatifs

Dans l'éducation (primaire et secondaire), la France dépense 816 euros par élève de plus que l'Allemagne (7 006 euros contre 6 190). Or la France compte 1,2 millions d'élèves en moins... Si l'effort était accompli pour ramener le niveau de dépense à la même hauteur que l'Allemagne, une économie de 8,2 milliards d'euros serait envisageable. Globalement, ce n'est pas tant du côté de la condition enseignante que des économies sont à chercher, mais du côté de la rationalisation du dispositif des établissements scolaires et des économies d'échelle : la France dispose d'un bien plus grand nombre d'établissements (49 809 contre 27 804), qui comptent moins d'élèves (202 contre 407 en moyenne) et qui sont moins bien dotés (1 415 286 euros contre 2 519 120). Sur la base des standards allemands, c'est à nouveau 10 milliards qui se dégagent. On prend ainsi la mesure des masses en jeu... Et qu'on ne dise pas que raisonner ainsi revient à « brader » l'école ! Car, l'école allemande n'est pas moins performante que l'école française : dans le dernier classement international PISA 2009, l'Allemagne était classée deux places devant la France...

Dans la santé, la dépense publique est supérieure en France d'un peu plus de 372 euros par habitant par an (soit 23,7 milliards sur l'ensemble de la population). S'il est entendu qu'on ne peut avoir une lecture exclusivement comptable de la gestion d'un système de santé, il est néanmoins légitime, en particulier en période de forte contrainte budgétaire, de se demander d'où vient cet écart considérable. Notons d'abord que, malgré de très nombreuses réformes (24 plans depuis 1976 !), la dépense française n'a pas su être maîtrisée comme la dépense allemande : +2,5% contre +1,7% en moyenne annuelle sur la période 1997-2007. A lui seul, le secteur hospitalier représente 18 milliards d'écart (moins d'établissements, moins de personnels, plus de lits). Rappelons enfin qu'après près d'une décennie de réformes, l'Assurance maladie allemande était bénéficiaire de 1,7 milliard d'euros en 2007 alors que le déficit français s'élevait à 6,4 milliards.

Les systèmes de protection vieillesse montrent des écarts également abyssaux. L'Allemagne compte 17,56% de personnes de plus de 65 ans que la France – ils représentent 19,80% de la population outre-Rhin contre 16,32% en France. Mais, rapporté à la population active cette fois, la comparaison est en faveur de l'Allemagne qui compte 4,63% de personnes de plus de 65 ans au travail que la France. L'âge plus tardif du départ à la retraite (2,3 ans de plus pour les femmes et 2,7 ans pour les hommes) et un taux d'emploi des plus de 50 ans plus élevé (45% contre 37,5% en 2007) expliquent ce chiffre. Cela a une conséquence directe : malgré un nombre significatif de seniors en moins, la France consacre 1,74 points de PIB en plus à la Vieillesse que son voisin d'outre-Rhin (11,21% contre 9,47%). Rapporté à la population des plus de 65 ans, cela représente plus de 65 milliards d'euros par an.

La politique du logement est sujette à la même démonstration. La France n'a pas su faire évoluer son parc de logements au rythme de sa croissance démographique. Résultat : le nombre de logement rapporté au nombre de ménages est de 0,98 en France contre 1,01 en Allemagne. Il y a donc, rapporté au nombre de ménages, un déficit de près de 720 000 logements. Ce manque de logements est évidemment l'une des principales raisons de l'envolée du coût du logement en moins de 10 ans : alors qu'en 2000, le coût du logement en France était de 8,2 points inférieur à celui de l'Allemagne, il était en 2008 supérieur de 17,9 points – soit une dégradation relative de 24%... Le « mal logement » chronique trouve ici une large part de son explication. Ce constat négatif ne doit pas cependant conduire à penser que plus de moyens, toujours plus de moyens, régleraient la question. Des moyens, la France en consacre déjà beaucoup au logement ! La politique du logement française (comprise comme la somme des prestations sociales accordées au titre du logement et le bâtiment) représentent près de 4% du PIB (soit 77,7 milliards d'euros).

Enfin, si l'on adopte cette fois une approche transversale en regardant du côté de la fonction publique dans son ensemble, on voit l'ampleur des efforts à réaliser. Fonctions publiques d'État et territoriale

confondues, les fonctionnaires français représentent 6,7% de la population totale, contre 5,4% en Allemagne – soit 24% de plus ! Cela correspond à un sureffectif de près de 820 000 fonctionnaires supplémentaires, pour un coût de l'ordre de 30 milliards d'euros par an.

1.4. Pour un contrat quinquennal de baisse de la dépense publique

A l'issue de ce rapide tour d'horizon, nous ne prétendons pas affirmer que la France peut – et doit – couper, en suivant aveuglément le « modèle » allemand, 163 milliards de ses dépenses... Mais qu'il est temps d'avoir le courage de dire que les poches d'économies existent, qu'elles sont identifiées et qu'il convient de se mettre sérieusement à la baisse de la dépense publique. Le cas allemand prouve qu'en quelques années d'efforts constants, les résultats peuvent être au rendez-vous.

Proposition 1 – Élaborer un contrat quinquennal de baisse de la dépense publique de 75 milliards d'euros – soit 15 milliards par an (0,8% du PIB 2007). Ce contrat pourrait être conçu et discuté dans le cadre d'une Conférence nationale des finances publiques aux compétences renforcées et élargie à tous les acteurs concernés (exécutif, Parlement, collectivités territoriales, représentants des fonctionnaires, représentants des usagers, etc.). L'effort collectif que cela représente nécessite d'atteindre le plus grand consensus possible, comme les Allemands ont su le faire.

2) L'ISF : nœud gordien de la fiscalité française et faute économique

Chacun le sait maintenant et beaucoup le disent, l'ISF est la pilule empoisonnée que François Mitterrand a laissée à ses successeurs et dont aucun n'arrive à se débarrasser. Nicolas Sarkozy semblait, en novembre 2010, vouloir enfin éradiquer le mal, après avoir compris qu'il ne suffisait pas de le tempérer au travers de mécanismes d'atténuation comme les pactes Dutreil, d'imputation comme celui des investissements PME ou de limitation avec le bouclier fiscal aujourd'hui décrié. Hélas, depuis, l'intention paraît évanouie...

Il est vrai que l'ISF, dont le rapport apparent net du bouclier est de l'ordre de 3,4 milliards d'euros, entraîne des coûts ou des pertes de recettes cachées sans doute plus importants. Non seulement il fait fuir nombre de contribuables aisés (à raison d'un petit millier par an), avec leur capital et le revenu et l'emploi qui vont avec, mais il complique à l'envi l'organisation des sociétés familiales qui doivent répondre souvent par des artifices aux exigences de la loi pour être exonérées de cet autre « impôt imbécile ». Il empêche certains investissements, il en oriente d'autres vers des actifs improductifs, objets d'art ou antiquités, ou vers des placements non choisis comme les biens agricoles.

L'ISF n'est pas seulement inefficace, contre-productif et coûteux, il apparaît inéquitable. Il frappe plus lourdement les gens mariés que les célibataires vivant en couple. Il pèse sur certains biens, notamment immobiliers, qui ne génèrent pas de revenus. Le Conseil constitutionnel avait explicitement jugé que « l'impôt de solidarité sur la fortune a pour objet de frapper la capacité contributive que confère la détention d'un ensemble de biens et qui résulte des revenus en espèces ou en nature procurés par ces biens » (4). Il avait en outre précisé qu'« en raison de son taux et de son caractère annuel, l'impôt de solidarité sur la fortune est appelé normalement à être acquitté sur les revenus des biens imposables ». Mais lors de son audience du 29 septembre 2010 et lorsqu'il a été appelé à décider de la validité de l'impôt, il s'en est rapporté au législateur et n'a pas eu le courage de la Cour de Karlsruhe qui a contraint le gouvernement allemand à abandonner l'impôt sur le capital.

Certes le bouclier a été institué pour plafonner à 50% des revenus des contribuables l'ensemble de l'impôt sur le revenu, des taxes locales sur l'habitation principale et de l'ISF. Mais à peine a-t-il vécu

quelques années que ce bouclier est déjà condamné. Et c'est bien ce que craignait les contribuables qui auraient pu en profiter mais qui ont continué de s'exiler parce qu'ils n'avaient, à juste titre, guère de confiance dans la pérennité de cette mesure. Ils continuent à quitter la France aussi parce que la réalité est qu'un Français fortuné paye aussi de la TVA, des droits d'enregistrement (donation, succession, cession), des taxes locales sur ses résidences secondaires... qui peuvent le conduire à payer en réalité jusqu'à 70 ou 75% d'impôts par an.

Et quoi qu'il en soit, le « bouclier » ne protège pas les cadres et dirigeants qui, par leur travail, ont à la fois un patrimoine et des revenus importants. Les contribuables les plus fortunés parviennent sans trop de peine à cesser de vivre de leurs revenus en transférant tout leur patrimoine dans une société ou autre structure. Dès lors, n'ayant plus de revenu mais vivant de leur capital, ils n'ont plus ni impôt sur le revenu ni ISF. Mais ceux qui vivent de leur travail ne peuvent pas se livrer au même exercice. Et demain, avec l'abandon du bouclier, les plus riches n'auront d'autre alternative que de partir, malgré l'*exit tax*, ou de payer.

La meilleure solution pour revenir à plus de justice et d'intelligence fiscale et économique serait donc de supprimer tout à la fois l'ISF et le bouclier. Il est vraisemblable que la suppression de cette contrainte absurde et perturbante pour l'économie permettrait à elle seule de redynamiser suffisamment l'économie à terme pour compenser la baisse provisoire de recettes de l'État. Bien plus, la courbe de Laffer, bien connue des économistes, trouverait sans doute ses effets à une telle suppression, la réduction des impôts tendant naturellement, au-delà d'un certain niveau d'imposition, à augmenter le produit de l'impôt.

D'ailleurs, les exemples étrangers méritent attention. Les impôts portant sur l'ensemble du capital détenu par le contribuable ont été supprimés en Autriche (1994), au Danemark (1996), en Allemagne (1997), aux Pays-Bas (2001), en Finlande et au Luxembourg (2006), en Suède (2007) ainsi qu'en Espagne (2008). La France est le dernier pays de l'Union européenne à avoir un impôt de ce type : un vrai dinosaure... Et néanmoins, le gouvernement s'obstine à s'inscrire dans le court terme d'un calendrier électoral. Il refuse d'aller au bout de la suppression et s'ingénie à rechercher des recettes de remplacement pour compenser la baisse, au demeurant mineure, du produit de l'impôt réformé.

Les idées ont fusé pour limiter la baisse des produits fiscaux en transformant la suppression de l'ISF en une réforme croupion :

- > Suppression de la première tranche de l'ISF (tranche à 0,55% entre 790 000 et 1,290 million d'euros), qui coûterait à l'État « seulement » 900 millions d'euros ;
- > Baisse de 20% des taux subsistants (après la suppression de la première tranche), estimée à 680 millions d'euros par Bercy, une diminution de 30% de ces taux étant évaluée à 1 milliard d'euros ;
- > Exonération de la résidence principale, qui représenterait une perte de recettes de près 400 millions d'euros. Actuellement, après abattement de 30%, la part de la résidence principale dans l'assiette de l'impôt s'élève à plus de 25% pour les assujettis situés dans la tranche inférieure de l'ISF (contre 15% pour l'ensemble des assujettis). La question de l'inconstitutionnalité de cette mesure a été soulevée du fait d'une rupture d'égalité devant l'impôt, mais cette question semble fallacieuse ;
- > Suppression du plafonnement introduit par le gouvernement Juppé en 1995, pour revenir au plafonnement Rocard de 70% du revenu ;
- > Exonération sans condition de toutes les entreprises et de toutes les parts et actions de sociétés industrielles et commerciales, sans distinction de niveau de participation ou de fonction – ce qui permettrait de faciliter très significativement l'organisation des sociétés ;
- > Institution d'un quotient familial pour l'ISF sur le même modèle que celui de l'impôt sur le revenu.

En Allemagne, en compensation, l'impôt sur le revenu a été augmenté pour les plus riches au-delà de 250 000 euros de revenu. Aux Pays-Bas, cet impôt a été supprimé en 2001 pour être remplacé par un impôt de 30% sur les revenus théoriques du capital, supposée égaux à 4% de l'actif net (à l'exclusion de la résidence principale et des capitaux investis dans une entreprise personnelle), soit l'équivalent d'un impôt sur la fortune de 1,2%, qui exonère les revenus réels du capital (intérêts et dividendes). Cette dernière solution offre le mérite de laisser chacun libre de conserver l'usage de ses biens ou de les donner en location sans créer de distorsion fiscale.

Mais, la peur de heurter la majorité des Français, qui ne paye ni impôt sur la fortune bien sûr, ni impôt sur le revenu, a prévalu pour inscrire la réforme dans un projet frileux qui ne cherche en rien à briser le cercle vicieux du « toujours plus » – toujours plus d'État, toujours plus de redistribution, toujours plus de protection, toujours plus d'assistanat – de la société d'assistance et de la méfiance illégitime à l'égard de tous ceux qui veulent entreprendre, dont il apparaît pourtant qu'il serait possible de sortir.

3) Trois propositions pour une réforme fiscale simple et audacieuse

Du fait de sa nocivité économique et de sa portée symbolique, la refonte ou la suppression de l'ISF est devenu le passage obligé de toute réforme fiscale en France. C'est dans le cadre d'une démarche globale qu'il faut l'envisager.

3.1. Hausse de la TVA à 20%

La TVA a été rehaussée de 16 à 19% en Allemagne en 2007. Ce 1^{er} janvier 2011, elle est passée à 20% au Royaume-Uni, en augmentation de 2,5%, mesure qui devrait rapporter de l'ordre de 15 milliards d'euros aux caisses de l'État. La France devrait-elle procéder aussi à une hausse de sa TVA ?

Le projet en est envisagé en France, mais exclusivement comme un moyen de réduire les cotisations sociales, de façon à favoriser la production nationale, qui supporterait moins de charges sociales, et de pénaliser les importations qui seraient assujetties à une TVA plus élevée. Faire payer la protection sociale des Français par les produits chinois importés en France en quelque sorte ! Il est certes vrai que la France est l'un des pays au monde qui impose les charges sociales les plus élevées, avec, en 2008, des cotisations employeurs et employés s'élevant à 317 milliards d'euros. Les cotisations sociales peuvent représenter jusqu'à 80% du salaire net, voire plus, ce qui pénalise les salariés et renchérit considérablement le travail français.

Mais il n'est pas certain que la baisse de quelques points des cotisations sociales soit répercutée dans les comptes des entreprises. Une partie, et peut-être significative, ferait sans doute l'objet d'après négociations salariales pour obtenir des augmentations de rémunérations. A terme, il pourrait s'agir d'un coup d'épée dans l'eau, d'une mesure pour rien.

La TVA, quoiqu'il en soit, restera un impôt. Son augmentation pèsera dans tous les cas sur les contribuables, éventuellement sur ceux qui achèteront les T-shirt chinois plus chers. Et son augmentation ne suffirait en aucun cas à compenser les surcoûts des charges sociales. La TVA représente en France un produit net estimé en 2010 à 126,8 milliards d'euros, soit 49% des ressources fiscales de l'État. L'augmentation de 1 point de la TVA à 19,6%, à 5,5% ou à 2,1% représenterait respectivement 5,9, 2,6 ou 0,6 milliards d'euros de recettes supplémentaires. L'augmentation de 3 points ne permettrait de récolter « que » 27,3 milliards d'euros, sous réserve des contre-effets en matière de consommation liés à cette hausse de la TVA. Ce produit supplémentaire compenserait à peine les allègements de charges sur les bas salaires (22 milliards d'euros) et le déficit annuel des régimes sociaux (7,4 milliards d'euros en 2011).

Proposition 2 – On le voit donc, la piste d'une augmentation de la TVA est ouverte mais ses bénéfices ne seraient pas mirobolants. Il vaudrait sans doute mieux s'attaquer d'abord aux niches de TVA et/ou à l'uniformisation des taux. C'est pourquoi nous suggérons une augmentation limitée de 0,4% de plus que le taux actuel, et la même augmentation pour les taux inférieurs.

3.2. Suppression des niches fiscales

Le coût des niches fiscales relatives à la TVA est estimé à 17,2 milliards d'euros en 2010, dont 13 milliards dus au taux réduit de 5,5% appliqué à certains secteurs tels que les travaux immobiliers et la restauration. L'application de la TVA au taux de 5,5% à la restauration, en dépit des efforts de communication de la profession à ce sujet, est la parfaite illustration d'une mesure stérile obtenue par la seule et intense pression politique d'une profession. Une quinzaine de pays appliquent en Europe la TVA au taux normal sur la restauration et il n'est pas démontré que les restaurants vivent moins bien dans les pays appliquant un taux normal à la restauration ni que les habitants y soient plus mal nourris. Quant aux promesses de création d'emplois, elles sont restées quasiment vaines.

L'adoption de taux de TVA réduits dans certains secteurs ne répond donc guère aux exigences de l'intérêt général. Et la France (5,5%) qui pratique, avec la Grèce (3,5%), le plus bas taux de TVA européen sur l'hôtellerie pourrait aisément soumettre cette profession, comme quelques autres, à l'étiage commun. C'est d'ailleurs dans cet esprit sans doute que la Commission des Finances du Sénat a suggéré l'automne dernier de relever uniformément le taux réduit de TVA de 5,5% à 8%, aussi bien sur les nuits d'hôtel, les ventes à consommer de repas sur place et à emporter, ou encore les travaux à domicile que sur l'édition, les œuvres culturelles (billetterie théâtre, spectacles vivants, concerts, etc.), et surtout les produits alimentaires... Une hausse de 2,5 points de la TVA à 5,5% rapporterait 6,5 milliards d'euros supplémentaires par an.

Mais plus généralement l'ensemble des niches fiscales représente un montant de 65,306 milliards d'euros dans le budget 2011. La plupart concernent l'impôt sur le revenu, dont les recettes sont ainsi amputées de plus de 33 milliards d'euros : la prime pour l'emploi en faveur des contribuables modestes (2,98 milliards), l'abattement de 10% sur le montant des pensions (y compris alimentaires) et des retraites (2,7 milliards), le crédit d'impôt pour les équipements de la résidence principale favorables aux économies d'énergie et au développement durable (1,95 milliard), raboté en 2011, et le crédit d'impôt au titre des intérêts d'emprunt immobilier, qui continuera à coûter 1,9 milliard en dépit de sa disparition progressive, le crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile (1,75 milliard), l'exonération de diverses prestations sociales (1,6 milliard), la demi-part fiscale supplémentaire pour les contribuables ayant élevé seuls un ou plusieurs enfants (1,44 milliard) ou encore l'exonération d'impôt sur le revenu des heures supplémentaires (1,36 milliard), autre mesure phare et contestée du quinquennat de Nicolas Sarkozy. Il y a bien sûr encore les niches en faveur des entreprises comme le crédit d'impôt recherche (CIR), qui permet aux entreprises de déduire une partie de leurs investissements de recherche et développement de l'impôt sur les sociétés et qui devrait coûter 2,1 milliards en 2011.

A tous ces dispositifs, il faut ajouter environ 35 milliards de niches sociales, en particulier les 22 milliards d'allègements de charges sur les bas salaires. Au total, les niches totalisent sans doute près de 100 milliards d'euros.

Proposition 3 – Avant d’augmenter la TVA pour compenser des charges sociales, ce qui serait financièrement peu efficace, il paraît préférable de supprimer la plupart des niches. Leur suppression est même d’abord affaire d’équité avant d’être un enjeu financier. Car toute niche est une exception accordée à quelques-uns au détriment de tous les autres. Certes la suppression des niches exigerait une détermination totale tant elle se heurtera à mille et un groupes d’intérêt ayant tous les raisons pour conserver la situation en l’état quand bien même elle serait dénuée de tout juste fondement. Mais ce « coup de balais » serait d’autant plus facile qu’elle concernerait précisément le plus grand nombre de niches possible et qu’elle s’inscrirait dans le cadre d’une réforme fiscale d’ensemble qui permettrait aux contribuables de « retrouver » dans l’allègement d’impôt ce qu’ils ont « perdu » dans la suppression de la niche qui les favorisait.

Il n’est pas aisé de déterminer exactement le gain que représenterait la suppression de toutes les niches fiscales, car leur économie serait elle-même affectée par la réforme. Mais il est raisonnable de penser que le gain lié à l’annulation de toutes les niches fiscales et sociales ne devrait pas être inférieur à 80 milliards d’euros.

3.3. Trois taux d’impôts pour la France pour un surplus budgétaire de 69 milliards d’euros

Dans le sillage de la proposition « coup de balais » sur les niches fiscales, l’une des ambitions d’une réforme fiscale digne de ce nom devrait être la simplification et la recherche de la plus grande clarté du système possible. C’est la raison pour laquelle, nous proposons de simplifier le système fiscal français au travers de trois taux d’impôts.

Proposition 4

Impôt sur le revenu – 15% au-delà de 8 000 euros de revenu par an et 2% en deçà pour que chaque foyer fiscal soit imposé, même *a minima*, et que du fait du taux sensiblement plus bas en dessous de 8 000€, l’impôt conserve une certaine progressivité. Sur la base du logiciel <http://www.revolution-fiscale.fr>, bâti avec les données 2008, l’impôt sur le revenu produirait 2,5 milliards de plus qu’avec le barème en vigueur.

Impôt sur les sociétés – 25% pour l’impôt sur les sociétés (au lieu des 33,33% au taux normal) afin de se rapprocher des standards européens (23% en moyenne), ce qui correspondrait à une perte de ressources de l’ordre de 14 milliards d’euros.

TVA – Comme on l’a vu plus haut, 20% pour le taux normal de TVA, soit 0,4% de plus que le taux actuel, et la même augmentation pour les taux inférieurs. Le gain serait de 4 milliards d’euros.

Dans le cadre de cette réforme, l’ISF et le bouclier seraient supprimés, soit un coût de 3,4 milliards d’euros. De même, la suppression des niches serait naturelle. Elle serait facilement acceptée en échange du taux uniforme de 15%.

Au total, les surplus financiers attendus de cette réforme pourraient être estimés à 69,1 milliards d’euros :

Niches fiscales et sociales	+ 80 milliards d'euros
Impôt sur le revenu	+ 2,5 milliards d'euros
TVA	+ 4 milliards d'euros
Impôt sur les sociétés	- 14 milliards d'euros
ISF et bouclier fiscal	- 3,4 milliards d'euros
Total	+ 69,1 milliards d'euros

Ces surplus de recettes pourraient alors servir au désendettement, à une baisse des charges sociales, en particulier par la prise en charge par la collectivité des coûts liés à la solidarité nationale : allocations familiales, prise en charge des non-assurés, etc. Mais surtout, la simplification des régimes fiscaux et sociaux permettrait de redynamiser une économie structurellement atone depuis trop longtemps. Lorsque l'impôt est de 15%, l'artisan n'est plus tenté par le travail au noir. Lorsqu'il n'y a plus de niches, le contribuable arbitre ses investissements en fonction de leur intérêt et de leur rentabilité effective plutôt qu'en fonction d'avantages fiscaux souvent prétextes à cacher la médiocrité des projets ou leur absence de rendement.

Cette réforme consoliderait la démocratie en faisant participer tout le monde à l'impôt direct. A cet égard pourrait être instituée la règle selon laquelle toute augmentation d'un taux doit être pratiquée pour tous les autres taux du même impôt, voire des trois grands impôts (IS, IR, TVA). Plus personne ne pourrait ainsi essayer de faire voter des hausses d'impôts seulement à la charge des autres. D'autres réformes seraient encore nécessaires, notamment au titre de la fiscalité locale et des droits d'enregistrement. Mais l'élan serait donné et l'essor économique qui s'en suivrait devrait faciliter toute évolution ultérieure en la matière.

Certes, une telle réforme est audacieuse. D'aucuns diront que ça serait folie à un an d'une échéance présidentielle. Mais c'est sans doute au contraire l'occasion de donner à cette campagne à venir un autre souffle et une autre perspective que la petite cuisine des ajustements à la marge sans lendemain et sans ambition. C'est peut-être l'occasion d'une rupture longtemps annoncée et toujours attendue. C'est peut-être le moyen de gagner une prochaine échéance décisive pour la France.

(1) Force est de constater que la « convergence franco-allemande » est devenue en quelques mois un sujet de préoccupation majeur et, du rapport sur la « convergence fiscale franco-allemande » du député UMP du Val d'Oise Jérôme Chartier (janvier 2011) à celui de la Cour des Comptes sur *Les prélèvements fiscaux et sociaux en France et en Allemagne* (mars 2011), l'objet de toutes les attentions.

(2) *163 milliards de plus... Analyse comparative de la dépense publique en France et en Allemagne*, Note de Benchmarking N°6, Institut Thomas More, mai 2011. Les chiffres et données qui sont exposés ici en sont tirés.

(3) Sur la base des données Eurostat 2007.

(4) cf. Déc. n° 83-164 DC, cons. 10 et Déc. 98-405 DC, cons. 27.