



L'IMPOSSIBLE REFORME FISCALE

PAR

OLIVIER FOUQUET

PRESIDENT DE SECTION

AU CONSEIL D'ETAT

I. LE MYTHE DE LA REFORME FISCALE

1)

La réforme fiscale est, aux yeux de ses adorateurs, un mythe. Or le propre du mythe est qu'il correspond à une représentation sociale fondée sur des illusions. Si la réforme fiscale est un mythe, elle est par construction impossible.

Pourquoi la réforme fiscale est-elle un mythe? Sans doute parce que les contribuables, à quelque milieu qu'ils appartiennent, estiment en toute hypothèse le poids de leur impôt personnel excessif et leur participation aux charges publiques inéquitable. Cette attitude n'est pas propre à la France, ni aux pays latins. La première grande révolte fiscale moderne a eu lieu en 1981 en Californie: une pétition signée par plus d'un million et demi de contribuables a conduit un référendum adoptant une loi réduisant de plus de moitié des impôts fonciers locaux.

Cette réserve des citoyens à l'égard de l'impôt dont nul ne conteste qu'il résulte d'un devoir social (cf. la constitution française de 1793 « Nul citoyen n'est dispensé de l'honorable obligation de contribuer aux charges publiques ») s'explique pour partie par les illusions des contribuables sur les dépenses publiques. Pour eux elles sont toujours excessives: « l'Etat vit au-dessus de ses moyens ». Les intéressés perdent de vue que l'essentiel des prélèvements obligatoires est redistribué.

Les citoyens souffrent ainsi d'une schizophrénie historique :les prestations dont ils bénéficient viennent du ciel, tandis que les prélèvements qu'ils doivent acquitter sont pris dans leur poche. La circonstance qu'en France l'impôt soit moins universel qu'ailleurs, ne peut que contribuer à cette schizophrénie cf. la remarque de Vauban dans « La dîme royale »: « le défaut le plus commun de la nation est de se mettre peu en peine des besoins de l'Etat ».

2)

L'impôt mythique est celui de l'âge d'or fiscal. Il est unique, simple, juste et assure un rendement important. Certains des anciens pays de l'Est qui ont reconstruit leur fiscalité en partant à zéro, ont cédé à ce mythe en instituant ce que les économistes anglo-saxons appellent le « flat tax »: c'est-à-dire un taux unique de l'impôt pour l'impôt sur le revenu, l'impôt, l'impôt sur les sociétés et la TVA (17 % en Slovaquie) qui séduit les investisseurs occidentaux et notamment les constructeurs automobiles.

Certes, les objectifs fixés à l'impôt mythique sont ceux que le réformateur fiscal doit assigner à toute réforme: cf. le vœu de Colbert: « il faut rendre la matière fiscale si simple qu'elle puisse être facilement entendue par toutes sortes de personnes ». Mais, il ne faut pas se cacher que dans des pays de fiscalité ancienne, à la complexité croissante des situations juridiques, économiques et sociales correspondant une complexité accrue de la règle fiscale qui doit appréhender ces situations de plus en plus compliquées.

On comprend, dans ces conditions, que les hommes politiques qui, cédant à l'effet d'annonce, annoncent une réforme fiscale par un discours sans doute trop

messianique, suscitent au mieux scepticisme, au pire désillusions et colère.

Le thème de la réforme fiscale est donc un concept à manier avec précaution car il ne correspond pas à la conception mythique qu'en ont les citoyens. La réforme quasi apocalyptique qui instaurerait enfin l'âge d'or fiscal, n'a aucune chance de se réaliser.

Pour autant, il est impossible de ne pas réformer. L'évolution économique et sociale exige une adaptation permanente de la fiscalité: il suffit d'ailleurs de compulsier les très nombreux articles fiscaux que comportent chaque année la loi de finances et la loi de finances rectificative pour s'assurer que la règle fiscale est en perpétuel mouvement.

Faut-il alors réformer sans le proclamer à son de trompes et de tambours? Après tout, la réforme Lauré instituant en été perçue, à l'époque, par l'opinion 1954 la TVA, substituée aux précédentes taxes sur la production et la consommation, n'a pas comme une grande réforme.

Malgré tout, si le terme de « réforme fiscale » est à manier avec prudence, l'expérience prouve qu'il vaut mieux expliquer avant de réformer, même si cela prend du temps.

3)

Nous prendrons comme exemple des contraintes et contradictions de la réforme fiscale la récente réforme de la taxe professionnelle, mais qui appartient à l'histoire de la fiscalité. Nous la connaissons bien pour avoir présidé la commission de réforme dont les travaux ont été utilisés par le gouvernement pour élaborer le nouveau dispositif de la taxe.

Ajoutons, circonstance aggravante, que l'Etat, lassé de rembourser aux entreprises la part de leur taxe qui excédait le plafond calculé en fonction de la valeur ajoutée, a gelé ses remboursements, de sorte que la taxe payée par les entreprises de secteur industriel a explosé, compte tenu de la poursuite de l'augmentation des taux votés par les collectivités territoriales: les entreprises du secteur papier-carton, ont vu par exemple le montant de leur taxe atteindre des sommets (8 à 9 %) de la valeur ajoutée produite.

Les inconséquences de la réforme de 1998 rendaient nécessaire une nouvelle réforme. Mais celle-ci était elle possible?

II) LA REFORME POSSIBLE?

4)

Annoncée par le précédent Président de la République aux vœux de 2004, la réforme de la taxe professionnelle a été préparée par une commission que nous présidions, installée le 26 février 2004 qui a rendu son rapport le 21 décembre 2004.

Nous avons été surpris de la composition de la commission, arrêtée par le gouvernement: 60 membres (un petit parlement) dont 40 représentants des associations de collectivités territoriales et 20 représentants des organisations professionnelles d'entreprises, auxquels nous avons adjoint quelques experts.

Dès le départ, il a été clair qu'élus et entreprises ne parlaient pas le même langage. Les élus ignoraient tout du fonctionnement de l'entreprise. Les entreprises sous-estimaient les contraintes de financement des collectivités territoriales. Pour éviter un dialogue de sourds, nous avons eu recours à la méthode expérimentale. Nous avons procédé

d'abord à l'audition d'entreprises exposées à la concurrence internationale (Unilever, Peugeot, Plastic-Omnium, Saint-Gobain, etc...), puis à celle de groupements de collectivités dont le territoire s'était révélé attractif pour les entreprises (Communauté urbaine de Grenoble par exemple). La discussion sur les problèmes concrets a permis de rapprocher les points de vue des uns et des autres.

Progressivement, un point de vue commun s'est dégagé. Après avoir passé en revue toutes les solutions possibles de réforme, la commission a retenu par élimination une assiette constituée par la valeur ajoutée, ce qui permettait de réintroduire, sans le dire expressément, les salaires dans l'assiette (Olivier FOUQUET, Christophe BONNARD, Yohann BENARD, Eric JALON: « propositions de réforme de la taxe professionnelle: Droit fiscal 6/2005 p. 332).

Pour faciliter la réforme, la commission a choisi d'encadrer les taux assis sur la valeur ajoutée et votés par les collectivités locales dans une fourchette assez large (1,2 à 3,2 %) et a prévu une longue période transitoire de 10 ans.

Il n'empêche que cette réforme impliquerait un transfert entre entreprises: à terme, le secteur industriel gagnait environ 1000 M euros, le secteur du commerce perdait environ 500 M euros tandis que le secteur des services et celui des services financiers ne perdaient, ni ne gagnaient.

Il y avait donc des perdants : catastrophe ! Pourtant c'était inévitable compte tenu des conséquences aberrantes sur lesquelles il fallait revenir, de la réforme de 1998

supprimant les salaires dans l'assiette.

Sans doute à un peu près plus d'un an (s'agissant d'une réforme devant figurer dans la loi de finances pour 2006 du 30 décembre 2005) des échéances présidentielles, il pouvait paraître hasardeux de faire une réforme comportant un nombre non négligeable de perdants: de 100 000 à 500 000 entreprises selon les hypothèses.

Mais nul n'ignorait dès le départ qu'il y aurait nécessairement des perdants.

Le gouvernement a choisi de faire une réforme sans perdants en se bornant à alléger le poids de la taxe sur les plus imposés en supprimant le gel des remboursements faits aux entreprises dont la taxe dépassait en fait le plafond théorique de 3,5 % de la valeur ajoutée, et en transférant la charge supplémentaire du remboursement aux collectivités territoriales.

Mais, il faut bien noter que cette réforme incomplète qui satisfait les entreprises industrielles, pose un vrai problème aux collectivités territoriales, particulièrement les «vertueuses » dont les taux d'imposition sont les plus bas. Une collectivité pratiquant un taux bas ne pourra pas faire payer plus de taxe à l'établissement d'une entreprise par ailleurs, plafonnée au niveau national. Cette situation déséquilibrée ne pourra perdurer. La récente réforme a été provoquée par les entreprises industrielles surtaxées. La prochaine réforme sera sans doute provoquée par celles des collectivités territoriales qui, par rapport à la moyenne des collectivités, sous-imposent les entreprises. Il faudra trouver un équilibre au sein du triangle entreprises-collectivités-Etat.

5)

Les réformes annoncées par le candidat à l'élection présidentielle puis mises en œuvre

en juillet 2007 par le Président élu marquent-elles un tournant ?

A coup sûr elles diffèrent des précédentes par leur esprit. Pour la première fois un gouvernement envisage la réforme fiscale dans son ensemble au sein d'une politique économique et sociale globale. Mais si satisfaisante soit cette nouvelle approche, nous serions déçus si les mesures adoptées en juillet 2007 ne constituaient pas les prémisses de réformes beaucoup plus importantes et sans doute plus difficiles.

Nous ne méconnaissons pas l'importance de la réforme instituant un nouveau bouclier fiscal. Par son contenu et son taux, le bouclier commence à introduire de la cohérence dans le régime français de la fiscalité personnelle qui a perdu toute logique. Mais il faudra aller beaucoup plus loin.

La réforme des heures supplémentaires est un succédané coûteux et compliqué à une mesure qui comme en Allemagne aurait consisté à remonter la durée du travail de 35 heures à 40 heures sans compensation salariale. Mais sans doute, une telle mesure aurait été d'emblée impossible.

Le chantier colossal de la réforme de la fiscalité locale est à ouvrir.

La réforme de la fiscalité des entreprises est un autre chantier à conduire avec prudence en ce qui concerne l'assiette. L'évolution de celle-ci est liée à l'introduction progressive dans le droit fiscal des nouvelles normes comptables IFRS. En revanche, l'abaissement inévitable, pour cause de concurrence fiscale, du taux de l'impôt sur les sociétés ne pose pas de problème technique.

Pour résumer, nous serions tentés de dire que les premières réformes de juillet 2007

ont le mérite de préparer l'esprit des Français à des réformes beaucoup plus profondes que ne manqueront pas de proposer les différentes commissions chargées de préparer les mesures destinées à lever les obstacles à la croissance. La vérité est que l'économie française a perdu depuis 1981 un point de croissance par an pour avoir été structurée autour de la demande et non autour de l'offre comme l'exige le contexte de la mondialisation. La fiscalité réformée devra contribuer à cette restructuration.

CONCLUSION:

La réforme de la taxe professionnelle et les premières réformes de juillet 2007 montrent bien cependant les ambiguïtés et les difficultés d'une réforme fiscale.

Peut-on toujours faire une réforme fiscale dans laquelle il n'y aurait que des gagnants et jamais de perdants? La réponse est à l'évidence négative. Mais la réforme sans perdants répond au souhait profond de l'opinion.

On en a vu les résultats en matière d'impôt sur le revenu : 48 % des ménages français paient aujourd'hui l'impôt sur le revenu contre les deux-tiers il y a trente ans. L'impôt sur le revenu est devenu un impôt croupion, au rendement insuffisant et à la répartition critiquable.

Pourra-t-on continuer éternellement dans cette voie?

Si la réforme fiscale se définit comme une réforme où il n'y a que des gagnants et jamais de perdants, elle mérite la qualification de réforme impossible.

Il est souhaitable que la réforme des esprits précède la réforme fiscale: il n'y a pas de droits acquis en matière fiscale. Mais la réforme fiscale peut-elle attendre alors que la fiscalité nationale est devenue un élément important de la concurrence économique entre les Etats?

***** *****