

Les enjeux

La fiscalité : un silence prudent imposé ?

N°9

Décembre 2011

Yves Jacquin Depeyre
Économiste et juriste

www.cevipof.com



SciencesPo.

CEVIPOF
CNRS

Centre de recherches politiques

N°9

Décembre 2011

Yves Jacquin Depeyre
Économiste et juriste

La fiscalité : un silence prudent imposé ?

Les prémices du débat électoral montrent que la question des impôts est toujours centrale. La nouveauté est qu'elle s'inscrit dans un cadre global : augmenter les impôts, diminuer les dépenses publiques, repousser l'âge de la retraite, etc.

La dette n'étant plus une variable d'ajustement, les évolutions de la fiscalité seront soumises à de fortes contraintes. Les programmes des principaux candidats sont encore particulièrement flous. Mais le divage de leurs propositions en matière fiscale n'est plus du tout aussi manifeste que pendant la séquence 2007/2010. Reste une différence majeure de positionnement politique des deux candidats principaux : « la normalité » versus « l'hyper Président ». Ce pourrait être l'enjeu majeur du débat fiscal en 2012 : dans quelle perspective inscrit-on les efforts collectifs demandés aux contribuables ?

1/ Un débat limité par les contraintes

Plusieurs contraintes brident le débat sur la fiscalité et limitent les marges de manoeuvre politiques :

- Une convergence obligée

Si en 2007, un clivage net était apparu entre Nicolas Sarkozy et l'opposition de gauche sur les baisses d'impôts, en 2012, du fait de la crise, les deux camps ne pourront annoncer que des hausses d'impôts.

- Un débat fiscal préempté

François Fillon vient d'annoncer des mesures qui figuraient déjà dans le programme du Parti socialiste (hausse de la TVA sur la restauration et augmentation de l'impôt des plus riches), et d'autres qui préemptent les budgets à venir, comme la non-revalorisation du barème de l'impôt sur le revenu l'année prochaine.

- Un carcan renforcé

Les nouvelles obligations de concertation préalable des partenaires européens s'ajouteront aux lourdes contraintes juridiques antérieures, résultant des traités européens. Les programmes fiscaux des candidats visant le second tour de l'élection seront également sous la surveillance des agences de notation.

- Une fiscalité compétitive ?

François Hollande a identifié le risque de délocalisation des contribuables et des entreprises¹. Ce risque réduit davantage le champ des possibles, mais il s'agit d'une contrainte qu'occulte encore pour le moment le candidat socialiste. De son côté, le discours actuel de Nicolas Sarkozy insiste sur la nécessité d'améliorer la compétitivité du pays.

- Un débat trop technique ?

Le tableau en annexe (1) donne un aperçu de la complexité de la fiscalité. Il est révélateur de la difficulté d'assurer, sur la question fiscale, un débat démocratique éclairé.

¹ Cf. : débat avec Thomas Piketty le 27 janvier 2011.

2/ Des candidats imprévisibles

Les déclarations des candidats déclarés ou potentiels sont évolutives et changeantes tandis que leur positionnement se modifie.

- Des enjeux symboliques en évolution

En déclarant : « Je veux donner du sens à la rigueur »², François Hollande s'est déjà situé sur le terrain des symboles. Mais, en laissant accroire qu'il suffira de taxer les plus riches, il n'a pas encore annoncé à son électorat la nécessité des efforts collectifs à venir. Le lien de confiance entre François Hollande et l'électorat pourrait être entamé s'il reconnaît trop tardivement que la classe moyenne devra, elle aussi, être mise à contribution.

Paradoxalement, Nicolas Sarkozy pourrait rassurer en assumant la nécessité de sacrifices, voire en les précisant. La remontée du président dans les sondages, simultanément au deuxième plan de rigueur, semble aller dans ce sens.

- Des positions floues

Sur la question fiscale en particulier, François Hollande a fait sien l'adage de François Mitterrand : « on ne sort de son ambiguïté qu'à son propre détriment ». Ainsi, pour le moment, il n'a toujours pas précisé le contenu du projet de réforme fiscale dont il se dit porteur. On peut tout juste observer que, loin de la « révolution fiscale » proposée par Martine Aubry dans « Pour changer de civilisation », ce n'est plus qu'une « réforme fiscale », que le candidat désigné a déclaré avoir « proposée au PS »³. Il a également précisé qu'« il faut de la croissance pour réussir

la réforme fiscale », ce qui pourrait conduire au report de la réforme fiscale majeure annoncée jusqu'à une date indéterminée.

Par ailleurs, François Hollande a déclaré, au mois d'avril, qu'il ne remettrait pas en cause la réforme de l'impôt sur la fortune⁴. Puis il s'est indigné en novembre, au journal télévisé, de la baisse, « je dis bien la baisse ! », du produit de l'ISF en résultant. De même, le candidat socialiste conteste aujourd'hui la hausse de la TVA sur la restauration qui était inscrite au programme du Parti socialiste.

Au fur et à mesure que le scrutin se rapprochera et que les dernières mesures prises par Nicolas Sarkozy seront surtout d'importantes hausses d'impôts ciblées sur les hauts revenus, les positions critiques de François Hollande pourraient avoir moins de prise. Ce dernier pourrait donc ne plus privilégier la fiscalité comme thème du débat électoral. L'idée que le candidat socialiste réalisera une grande réforme fiscale « juste » est déjà bien installée dans l'opinion. Il pourrait donc éluder la difficulté de préciser son projet. Dans une atmosphère de crise financière, le « prochain président » éviterait ainsi de se voir reprocher d'affaiblir son pays par ses propos critiques.

- Un bilan à 180°

Le vent a beaucoup tourné depuis l'instauration, puis le retrait, du bouclier fiscal. Jamais l'augmentation de la charge fiscale des hauts revenus n'aura été aussi forte et rapide qu'avec les deux trains de mesures d'août et novembre 2011 : augmentation de l'imposition des plus-

² *Libération*, 7 novembre 2011.

³ HOLLANDE (François), Allocution du 8 novembre 2011.

⁴ « L'heure de vérité de Hollande », Challenge.fr, 20 octobre 2011, <http://www.challenges.fr/economie/20111020.CHA5880/l-heure-de-verite-de-hollande.html>

values immobilières, taxation spécifique des très hauts revenus, majoration du prélèvement libérateur sur les dividendes et de l'impôt sur les sociétés dû par les grands groupes.

A titre d'illustration chiffrée de cette hausse sans précédent, en 2011, un très gros contribuable aura vu ses impôts augmenter de 20,16 % (Cf annexe 1), en 6 mois et sans préavis.

Nicolas Sarkozy a démontré sa capacité d'adaptation. De ce fait, il pourrait se contenter d'affirmer qu'il fera le nécessaire, sans détailler son programme, et il pourra s'enorgueillir d'avoir porté l'imposition des plus hauts revenus à un nouveau sommet de 58,5% en 2011 (Cf annexe 1)... en parfaite contradiction avec le programme affiché en 2007.

- Un débat sans enjeux précis

A ce stade du débat, les deux candidats ont surtout voulu marquer leur liberté et leur indépendance par rapport aux propositions de leurs propres partis, voire de leurs porte-parole. François Hollande est toutefois potentiellement porteur du projet de fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG voulu par le Parti socialiste. Cependant, cette réforme pourrait être différée dans les faits. Le barème d'un futur impôt sur le revenu fusionné avec la CSG est en effet un sujet de discorde, y compris au sein de la gauche⁵.

De son côté, Nicolas Sarkozy a seulement évoqué la possibilité d'une « dose de TVA sociale ».

En fait, l'un ou l'autre des deux candidats pourrait très bien réaliser l'une et/ou l'autre de ces deux réformes majeures ou n'en accomplir aucune. Le clivage sur la question fiscale, qui était évident en 2010, ne l'est plus du tout fin 2011.

- Vers un clivage générationnel ?

François Hollande a clairement identifié le sujet : « L'alternative n'est pas dans le refus d'un ajustement financier [...] mais dans le choix des catégories sociales qui vont devoir subir cet effort supplémentaire ». Toutefois, il apparaîtra vite que l'unique cible qu'il désigne à ce jour (« les riches ») est trop étroite, sauf à placer le curseur de la richesse très bas.

Par la multiplicité des mesures, le gouvernement semble, pour sa part, avoir mis tous les Français à contribution. Une catégorie d'électeurs qui pèsera lourd dans le scrutin a été néanmoins exemptée d'efforts : les retraités.

Dans cette perspective, François Hollande se positionnera-t-il comme le candidat des « forces vives » et de la jeunesse, à l'instar de François Mitterrand ? Dans l'affirmative, il pourrait proposer d'augmenter la CSG sur les retraites (6,6 %) pour l'aligner avec celle qui frappe les salaires (7,5 %) ou supprimer l'abattement pour frais de 10 % sur les pensions, une des niches fiscales les moins bien fondées. Un clivage fiscal générationnel apparaîtrait alors.

Le poids des seniors rendrait le pari audacieux, mais ne sont-ils pas déjà très largement acquis à Nicolas Sarkozy⁶ ?

3/ La fiscalité est-elle le sujet d'un débat démocratique ?

L'ensemble des éléments qui encadre et limite le débat sur la fiscalité en période électorale peut amener à penser que cet enjeu court le risque d'être renvoyé à un silence prudent.

⁵ Voir le débat Thomas Piketty / François Hollande sur le sujet.

⁶ Voir la note : ROUBAN (Luc), *Le vote des seniors*, Élections 2012, Les électors sociologiques, note, n°1, CEVIPOF, 5 septembre 2011, 4 p. <http://www.cevipof.com/rtefiles/File/Atlas%20Electoral/Electorats%20sociologiques%20RoubanL.pdf>

- Fiscalité affichée et prélèvements réels

Afin de satisfaire le goût français pour l'égalité, il était de tradition de conjuguer des taux d'imposition apparents très élevés, avec des abattements diminuant substantiellement le revenu imposable. Puis, en 2005, Nicolas Sarkozy, alors ministre des Finances, a voulu intégrer ces abattements au barème de l'impôt. La tranche supérieure de l'impôt a alors été abaissée de presque 50 % à 40 %, quasiment à prélèvement constant. Mais un boulevard s'est ouvert pour les tenants de la « révolution fiscale ». Pour mieux asseoir leur démonstration, ceux-ci ne comptabilisent ni l'impôt sur les sociétés, payé en amont des distributions de dividendes, ni les prélèvements sociaux acquittés en sus de l'impôt. La thèse a eu un immense succès médiatique. Il n'y a eu quasiment personne pour en relever les limites. Paradoxalement, la fusion de l'IRPP et de la CSG, voulue par le Parti socialiste et Thomas Piketty, affaiblirait leur démonstration. Elle aurait en effet l'avantage de mieux mettre en évidence le total des prélèvements.

- Discours de vérité ou silence prudent ?

Qui affichera clairement, avant les élections, quels seront les inévitables perdants des prochaines évolutions de la fiscalité ? Sujet porteur de mauvaises nouvelles en 2012, la question des impôts pourrait être escamotée du débat électoral par les deux principaux candidats. Le sujet serait renvoyé aux techniciens.

Il faut pourtant espérer que les deux principaux candidats clarifient leurs positions. Ainsi les mesures fiscales à venir seraient-elles prévisibles et dotées d'une légitimité électorale. Or, non seulement le vote de l'impôt est un des fondements de la démocratie, mais la prévisibilité de la fiscalité est aussi un facteur important de la croissance économique (Cf annexe 2).

Pour aller plus loin :

> Loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat dite loi TEPA : http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=9DBE2BC50AFC656B79A6AE592FB955EC.tpdljo04v_1?cidTexte=JORFTEXT00000278649&categorieLien=id

> Loi n° 2011-1117 du 19 septembre 2011 de finances rectificative pour 2011 :

http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=9DBE2BC50AFC656B79A6AE592FB955EC.tpdljo04v_1?cidTexte=JORFTEXT000024574328&categorieLien=id

> Communiqués de presse du gouvernement

- Communiqué du 24 août 2011 :

<http://www.gouvernement.fr/presse/mesures-pour-la-reduction-du-deficit-public>

- Communiqué du 7 novembre 2011 :

<http://www.gouvernement.fr/presse/les-mesures-du-plan-d-equilibre-des-finances-publiques>

> Le débat de François Hollande / Thomas Piketty, 27 janvier 2011 :

- 1^{ère} partie :

http://www.dailymotion.com/video/xgs611_hollande-piketty-et-la-revolution-fiscale-1-2_news

- 2^{ème} partie :

http://www.dailymotion.com/video/xgs6f0_hollande-piketty-et-la-revolution-fiscale-2-2_news

> La conférence de presse de François Hollande du 9 novembre 2011 après les mesures de rigueur :

http://www.dailymotion.com/video/xm87wn_crise-economique-les-propositions-de-francois-hollande-a-la-maison-de-l-amerique-latine_news

> La proposition de directive du Conseil de l'Europe établissant un système commun de taxe sur les transactions financières :

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0594:FIN:FR:PDF>

> La proposition de pacte fiscal de Jérôme Cahuzac :

<http://www.jerome-cahuzac.com/public/pdf/nouveau-pacte-fiscal.pdf>

Annexe 1 - Détail et montant total des prélèvements sur 3 types de revenus :

	Revenu tiré d'une société			Revenu foncier	Salaire
	2007	Après les mesures annoncées le 24 août	Après les mesures annoncées le 7 novembre (*)	Après les mesures annoncées le 24 août et le 7 novembre	Après les mesures annoncées le 24 août et le 7 novembre
Bénéfice / Salaire	100 €	100 €	100 €	100 €	100 €
Impôt sur les sociétés, contributions sociales incluses	34,43 %	34,43 %	34,43 % soit 34,43 €	NS	NS
Majoration d'IS pour les entreprises dont le CA est supérieur à 250 M €	0	0	5% soit 1,72 €	NS	NS
Reste distribuable	65,57 €	65,57 €	63,85 € (100 - 36,15)	NS	NS
Prélèvement libératoire sur les dividendes :	16 % soit 10,49€	19 % soit 12,46€	21 % soit 13,41 €		
Impôt sur le revenu au taux maximum :				41 % soit 41 €	41 % soit 41 €
CSG + CRDS + Contribution additionnelle au prélèvement social	9 % (8,2 + 0,5 + 0,3)	9 % (8,2 + 0,5 = 0,3)	9 % (8,2 + 0,5 + 0,3)	9 % (8,2 + 0,5 + 0,3)	8 % (2,4+5,1+0,5)
Contribution finançant le RSA	0	1,1 %	1,1 %	1,1 %	0
Prélèvement social	2 %	2,2 %	3,4 %	3,4 %	0
Total Prélèvements sociaux	11% soit 7,21 €	12,3% soit 8,07 €	13,5% soit 8,62 €	13,5 % soit 13,5€	8 % soit 8 €
Impôt supplémentaire sur les revenus supérieurs à 250 000€ (*)	0	0	4 % soit 2,55 €	4 % soit 4 €	4 % soit 4 €
Soit un prélèvement total de	52,13 %	54,96 %	60,73 %	58,5 %	53 %
Reste	47,87 €	45,04 €	39,27 €	41,5 €	47 €
Variation du taux de prélèvement		+ 5,43 %	+ 10,50 %		
Total des mesures de rigueur			+ 16,50 %		

(*) Sous réserve des amendements au projet.

NB : Par hypothèse le calcul est effectué au niveau de revenu correspondant à l'imposition au taux maximum. Plus le revenu est important, plus le taux d'imposition moyen se rapproche du taux marginal. Encore faut-il comptabiliser toutes les strates de prélèvements pour ne pas prétendre que l'impôt acquitté sur les dividendes serait limité à 24 % aujourd'hui (voire 16 % en 2007).

Annexe 2 - Les décisions d'investissements sont prises en fonction du bénéfice espéré après impôt. Plus la fiscalité est mouvante, plus le montant des bénéfices après impôt est incertain. De ce fait, l'espérance de gain diminue et il y a moins d'investissements. Mais moins il y a d'investissements, moins il y a de nouvelles usines, et moins il y a d'emplois. Pour cette raison, l'instabilité fiscale pénalise la croissance.