

Politiques macroéconomiques
Licence I – AES 2008-2009
Université Montesquieu-Bordeaux IV

Politique budgétaire

Quelle efficacité de la baisse de la fiscalité en France ?

Élément de correction

Amorce : Compte tenu de l'économie mondialisée et du contexte économique difficile, la question de la fiscalité est un thème incontournable en 2007. Or, la structure fiscale de la France est réputée lourde et complexe. Malgré de nombreux changements introduits depuis les années 80, l'architecture fiscale française conserve dans son ensemble des spécialités. La mondialisation modifie les arbitrages en matière de fiscalité en faveur des contribuables les plus aisés et notamment les entreprises multinationales. Ils offrent la liberté de choisir où acquitter leurs prélèvements. L'Etat est alors obligé d'orienter les charges les plus mobiles (revenus et patrimoines) à celles les moins mobiles (consommation) afin de soutenir la croissance à long terme.

Problématique : dans ce contexte particulièrement difficile avec la montée de la délocalisation et la parfaite mobilité des capitaux, on est amené à s'interroger sur la marge de manœuvre des politiques fiscales. Quelle est l'efficacité de la réduction de la fiscalité sur l'ensemble de l'économie française ? Quels sont les effets positifs et les contraintes de cette mesure ?

I. Politique fiscale en France : objectifs et contraintes

Instruments des politiques fiscales pour fin de régulation de l'activité économique

La politique fiscale se distingue de la politique budgétaire par le fait que cette première ne concerne que les modifications des prélèvements obligatoires (recettes) alors que la seconde englobe les modifications des recettes et des dépenses. La politique budgétaire peut s'accompagner du financement du déficit par emprunt et par la création de monnaie, ce qui n'affecte guère la partie des impôts. L'objectif initial des prélèvements obligatoires est de financer les dépenses publiques, ils constituent également un instrument de régulation de l'activité économique et de réduction des inégalités de niveau de vie. Ils sont de plus en plus utilisés pour modifier le comportement des agents économiques et corriger les défaillances du marché. Il s'agit aussi bien de la hausse ou de la baisse des impôts.

La politique de la fiscalité s'inspire du courant de pensée keynésienne de la relance au soutien de la demande par la réduction des impôts. Malgré ses effets relativement inférieurs comparés à la relance des dépenses budgétaires, l'effet de multiplicateur se joue par le côté de la demande lorsque les pouvoirs d'achats s'accroissent et le revenu de l'emploi conduit à une hausse de la consommation. Les attitudes à l'égard de la fiscalité ont changé à partir des années 70 lorsque la crise économique s'installait, l'échec des politiques contra-cyclique de stabilisation automatique et l'émergence de l'économie de l'offre.

La politique fiscale est le produit de choix explicites et implicites des décideurs publics dans des domaines économiques les caractéristiques générales des prélèvements obligatoires (Cahier français n°343, p.3). Du point de vue économique, l'impôt soustrait du pouvoir d'achat aux agents privés : il modifie ainsi la répartition des revenus, exerce une influence sur l'activité globale et affecte les comportements.

En dehors de la question de la justice sociale et de la redistribution des richesses, la politique fiscale a deux grands objectifs : (i) régulation de l'activité économique et stabilisation et (ii) incitations fiscales et manipulations des comportements. (i) Pour contrôler l'équilibre macroéconomique, la politique de la baisse de la fiscalité est préconisée mais l'effet multiplicateur est moins important que celui des dépenses en raison des délais lents de réaction des revenus individuels et donc la consommation et aux modifications de la fiscalité. Certains économistes de l'offre ne croient pas en l'efficacité du multiplicateur en ce sens où ils suggèrent la mauvaise allocation des capacités productives au sein de l'économie qu'engendrait les distorsions des prélèvements obligatoires au détriment des dépenses publiques. De plus, la politique fiscale est un obstacle à la stabilisation automatique au sens de Robert Solow : la capacité du stabilisateur automatique d'atténuer la crise dépend largement de la progressivité des prélèvements obligatoires. Si la réduction fiscale s'attaque à cette dernière, l'instrument de la stabilisation est simultanément remis en cause.

(ii) Les incitations fiscales dans le but de manipuler les comportements des agents économiques occupent un place de plus en plus importante. La politique de fiscalité est utilisée pour décourager les activités nuisibles et promouvoir les activités socialement appréciées. Prenant, d'une part, un exemple de la taxation sur la pollution, la fiscalité doit permettre l'internalisation du coût de la pollution car elle corrige la perception qu'ont les agents économiques du prix et du coût de leurs activités. D'autre part, les comportements des agents économiques sont asymétriques vis-à-vis des modalités des impôts. L'effet de substitution, qui correspond aux réaffectations de ressources qui apparaissent après la modification du signal transmis par les prix, dépasse l'effet de revenu qui résulte directement du prélèvement opéré sur les ressources. Le premier semble conditionner l'efficacité de la politique fiscale (ou l'excès de charge fiscale correspond à cet effet). **La fiscalité efficace est qu'elle minimise cet excès de charge fiscale.**

Une politique fiscale sous contraintes

La marge de manœuvre des pouvoirs publics en matière de fiscalité dépend non seulement des contraintes économiques, mais aussi sociales, institutionnelles et culturelles du pays.

On observe que les comportements des agents économiques sont initialement un obstacle à l'efficacité des politiques fiscales : la fraude fiscale et l'évasion fiscale qui regroupent les procédés légaux pour éviter l'impôt. De plus, on peut également mentionner la problématique de l'acceptation et de la contestation de l'impôt. Le pouvoir abstrait de l'Etat est susceptible de faire révolter la population et faire apparaître les récurrences des violences. La délocalisation des usines est un bon exemple de la contestation de l'impôt.

L'une des contraintes majeures de la politique de fiscalité est la mise en œuvre de ces mesures qui entraîne les coûts d'administration : les coûts administratifs proprement dits concernent toutes les dépenses liées à la collecte de l'impôt, au traitement et à la détection de la fraude ; les coûts de mise en conformité sont ceux encourus par le redevable en raison de l'impôt au-delà du montant de celui-ci ; les coûts de renforcement légal sont enregistrés par le risque associés aux stratégies d'évitement fiscal.

La mondialisation et la concurrence fiscale font parti des contraintes majeures de la politique de fiscalité. Les pressions de la concurrence entre les pays en matière de fiscalité englobent la suppression fiscale pour les entraves à la circulation des capitaux, des marchandises et des personnes. Les entreprises délocalisées sont en permanence à la recherche des baisses d'imposition. Cela génère une question nouvelle et récente pour la mise en œuvre des politiques fiscales pour l'Etat.

II. Politique du choc fiscal comme choix logique du soutien à la croissance

L'idée de déduction de la fiscalité apparaît déjà au sein du gouvernement de Dominique de Villepin : réduire de 7 à 5 le nombre de tranche de l'impôt et diminuer le taux de chacune, cela est compensé par une suppression de l'abattement de 20% sur le revenu déclaré. La réforme mène à une réduction du taux de 48 % à 40 % de la dernière tranche d'impôt!

- *Heures supplémentaires* : le projet est mis en œuvre au 1^{er} octobre 2007. C'est à cette date que les heures supplémentaires seront majorées de 25 %, y compris dans les entreprises de moins de 20 salariés, et que les salariés ne paieront ni cotisations ni impôts sur ces rémunérations. Une réduction forfaitaire des charges patronales de 1,5 euro par heure supplémentaire et 0,5 euro dans les entreprises de plus de 20 salariés. (coût annuel = 6 milliards d'euros)
- *Intérêts d'emprunt et résidence principale* : il s'agit d'un coup de pouce fiscal sur la résidence principale par un crédit d'impôt. Il représentera 20 % des intérêts d'emprunt dans la limite de 750 euros par an pour un célibataire, 1 500 euros par an pour un couple sans enfant, et 100 euros de plus par personne à charge. Cette déduction ne concernera en outre que les cinq premières années de la vie du prêt. (coût = 3,7 milliards d'euros par an)
- *Droits de succession et donations* : sans surprise, 95 % des successions ne supporteront plus de droit. Mais cette mesure ne s'appliquera qu'aux successions en ligne directe. L'abattement dont bénéficie chaque enfant passerait de 50 000 euros à 150 000 euros pour un coût estimé à un peu moins d'un milliard d'euros.
- *Bouclier fiscal à 50 %* : le bouclier fiscal de 60 % à 50 % s'applique à l'ensemble des impôts sur le revenu, ISF, taxe d'habitation et taxe foncière sur la résidence principale, CSG et prélèvements sociaux. (coût = 800 millions par an)
- *Réduction d'ISF et PME* : les foyers pourront déduire de leur ISF les sommes investies au capital des PME, dans la limite de 50 000 euros par an. L'objectif du gouvernement est bien sûr d'alléger l'ISF, mais elle vise avant tout à aider les PME françaises à se développer plus facilement. Les attentes d'une telle relance se justifient plus ou moins par les instruments économiques. (coût = 500 millions d'euros par an)

L'OFCE est chargé d'évaluer l'impact éventuel de ces mesures mises en œuvre. L'objectif premier de ces mesures, dont les effets joueront à plein en 2008 et 2009, sera d'augmenter le pouvoir d'achat des ménages concernés par les dispositifs, un salarié qui faisait en moyenne 4 heures supplémentaires par semaine verra son revenu après impôt augmenter de 6 %. Un ménage endetté pour sa résidence principale verra sa charge d'intérêt réduite de 20 % et son

revenu accru de 0,4 %, les cinq premières années de son emprunt. Ceux qui acquittaient un impôt supérieur à 50 % de leur revenu fiscal ou ceux qui devaient verser des droits de succession verront leur pression fiscale réduite. Au final, le choc fiscal est susceptible de stimuler l'investissement au rythme de 0,6 pour cent du PIB. Le surplus de croissance est de l'ordre de 0,3 à 0,4 %, la demande intérieure joue à la hausse de 0,6 %, la création de l'emploi est autour de 44 000 à 70 000 personnes. Toutefois, l'étude précise que le choc fiscal peut décevoir les attentes lorsque l'augmentation du revenu d'aujourd'hui n'entraînera pas la hausse de l'offre de demain.

- *La réduction du coût du travail augmente l'emploi et l'activité par l'accroissement de compétitivité (flexibilité du travail) et de substitution du capital au travail.* De plus, l'entreprise sera incitée à embaucher plus et le nombre d'heures augmente quand le coût d'un salarié est faible.
- *La défiscalisation servira également à l'augmentation des salaires par tête et des revenus après impôts, ce qui incite à la consommation par le soutien du pouvoir d'achat.* L'effet attendu de bouclier fiscal s'associe non seulement à rehausser le pouvoir d'achat des plus riches mais aussi à l'incitation à investir en France afin d'éviter une délocalisation.
- *L'octroi des crédits d'impôts joue un rôle positif sur le pouvoir d'achat en deux directions* : il induit une hausse des revenus des ménages concernés par l'achat de la résidence principale mais l'effet est moins important en comparaison avec les vendeurs finaux qui bénéficieront d'une hausse du pouvoir d'achat à travers des hausses des prix immobiliers.
- *L'avantage fiscal accordé par la déduction des investissements dans les PME revient à faire exonérer de l'ISF.* Cette mesure est parfois connue par la politique de l'offre ou de la compétitivité. Au final, rien ne nous dit que cette politique est une réelle politique de demande alors que le soutien de l'offre est toujours présent. « offre et demande » sont comme les deux lames des ciseaux et qu'il est des plus illusoire de vouloir déterminer laquelle coupe le tissu. Mais la question reste à savoir si ces mesures sont suffisantes pour inciter l'investissement et pour conduire à la hausse de la durée du travail. Les rendements économiques sont incertains et les coûts pour l'Etat sont non négligeables.

Conséquences économiques éventuellement mitigées

La remise en cause des politiques du nouveau gouvernement s'inscrit dans le jugement économiquement incorrect selon lequel le principe d'efficacité économique (ou encore moral) dépasse celui d'équité sociale. Les critiques sont diverses.

Le coût total est estimé à 11,6 milliards d'euro en année pleine ou 0,58 pour cent du PIB. Parmi ces pertes, 4,7 milliards d'euro ou 0,24 % du PIB sont attribués au projet des heures supplémentaires, 2,8 milliards d'euro et 2,2 milliards d'euro pour les intérêts d'emprunt et donations et successions respectivement. Il est question de se demander si ces mesures ne créent pas un manque à gagner, au détriment d'investissements dans l'éducation, la formation ou la recherche, dont dépend notre prospérité à long terme.

- *S'agissant des heures supplémentaires, l'effet sur l'emploi est incertain.* D'abord, la baisse du coût d'une heure supplémentaire incite les entrepreneurs à allonger la durée du travail, favorisant alors la situation des *insiders* (salariés) au détriment des *outsiders* (chômeurs). A

l'horizon de 5 ans, on enregistra une baisse de l'emploi de 0,2 % et une hausse du chômage de 0,2 point. De plus, l'augmentation du nombre d'heures du travail supplémentaire dépend de la décision des employeurs, cette hausse devient incertaine (C'est d'ailleurs tout l'objet du conflit actuel chez Kronenbourg, dont les salariés contestent l'absence de volontariat sur les heures supplémentaires et dénoncent « *les cadences infernales* » (*le figaro* 7 juin 2007)). Enfin, l'application d'une telle mesure concerne une minorité de secteurs qui souffrent de pénurie de main d'œuvre comme la restauration, et où les salariés sont prêts à alourdir leurs horaires.

- Si l'annonce d'une réduction de l'ISF est une bonne nouvelle pour certains, surtout pour les plus riches, elle n'en est peu pour d'autres. *Il est peu probable que leur retour favorise l'investissement puisque le choix de la localisation des investissements dépend de la rentabilité nette après impôts, très peu du montant d'investissement et des charges.*
- *Quant à la déduction des intérêts d'emprunt immobilier, la demande des biens immobiliers dépassera son offre, ce qui alimente une hausse supplémentaire du prix des logements, sauf si les nouvelles constructions sont prévues.* Alors que la Banque centrale Européenne mène un combat contre l'inflation immobilière, ce projet la rend à la hausse ! Par ailleurs, l'étude de l'OFCE montre que cet avantage fiscal est profitable aux classes moyennes et aux plus riches qui s'impliquent peu dans les incitations à l'investissement.
- Il est peu probable que l'objectif de réduction du déficit public est atteint d'ici 2010 quand la réduction des dépenses est douloureuse et la hausse des prélèvements obligatoires est contraire aux promesses du président. Certaines mesures sont à l'encontre du choix entre l'efficacité et l'équité.

Les objectifs de la politique de fiscalité ne seront atteints qu'avec un certain nombre de conditions économiques propices à la stimulation des activités. Or, les contraintes qui pèsent sur son efficacité sont diverses et notamment en provenance de la concurrence fiscale. Dans ce contexte de crise financière et économique, il est sans doute difficile d'apercevoir les résultats positifs inhérents aux récentes mesures du choc fiscal.