Session 23
La fiscalité peut-elle encore servir l'attractivité ?

Rendre de la lisibilité à la politique fiscale
Jean-Jacques Guiony
LVMH

Il est presque devenu un lieu commun de dire que le développement de l'économie capitaliste moderne engendre l'inégalité. Ce n'est pas véritablement nouveau mais ce qui l'est peut-être, c'est que le capitalisme moderne a mis fin à la croyance en un lien quasi automatique entre croissance économique et progrès social. D'où des critiques (Piketty…) assez radicales sur le capitalisme pourvoyeur d'inégalité. Ces critiques mettent plus ou moins toutes en avant le rôle potentiellement moteur d'une fiscalité offensive dans la modération des inégalités et dans la reformation d'un capitalisme acceptable.

La question qui nous est posée est celle du rôle de la fiscalité dans l'attractivité. Mais doit-on la prendre au pied de la lettre ? Si tel est le cas, la réponse est en effet relativement primaire : qu'il en soit du capital financier ou du pour capital humain, la réponse est bien évidemment qu'une fiscalité « attractive » accroit l'attractivité. On peut bien sûr nuancer en indiquant que d'autres facteurs entrent en jeu mais la réponse relève de l'évidence. Les organisateurs ont souhaiter introduire le mot « encore » dans la question qui suggère de s'interroger sur le fait de savoir s'il n'est pas trop tard, si la fiscalité peut encore jouer un rôle régulateur, de nature à pacifier le capitalisme moderne des tensions des tensions qu'il génère.

Comment en effet ne pas être sceptique ? Les raisons de douter tiennent fondamentalement au recul du consentement à l'impôt depuis deux ou trois décennies. C'est particulièrement vrai dans le contexte français, mais notre pays est loin d'être isolé dans ce mouvement. Bien sûr, personne n'a jamais payé ses impôts avec allégresse. Pour autant l'acceptation, même de mauvaise grâce, de l'impôt a régressé. De multiples causes, largement liées à l'action publique l'expliquent.

La régression des impôts directs au profit des impôts indirects : TVA et TIPP représentent en France trois à quatre fois le montant prélevé annuellement au titre de l'IR en France. Toujours en France, moins de la moitié des foyers fiscaux sont assujettis à l'IR, chiffre en régression constante. Le constant est paradoxal : alors qu'une telle évolution pourrait rendre l'impôt indolore et donc acceptable, il transforme l'attitude du citoyen qui passe d'acteur à spectateur. L'impôt, c'est l'autre, sous-entendu le « riche ». Avec pour conséquence une levée de bouclier immédiate en cas de modification de la fiscalité : ce n'est pas pour moi, puisque je ne suis pas censé payer mais pour les autres qui sont censés payer pour moi. En somme une glaciation de la fiscalité.

Une politique de déficit permanente qui elle aussi atténue le consentement à l'impôt : pourquoi payer des impôts puisque l'État peut financer ses dépenses par l'emprunt. Inutile de dire que la situation actuelle des taux ne favorise pas la vertu et l'orthodoxie.

L'impéritie dans la dépense publique : l'État dépense probablement trop mais surtout il dépense mal. Il comble des trous mais ne bâtit rien ou presque pour le long terme. Ce n'est pas le lieu de longs développements mais on peut prendre cette affirmation comme un postulat sans trop de risque. Dans des pays comme les États-Unis, les surenchères électorales montrent à quel degré la défiance dans la dépense publique est arrivée. En France, c'est loin d'être le cas mais pour des mauvaises raisons. Le citoyen ne fait en effet pas le lien entre la dépense publique et l'impôt puisqu'il ne paie pas d'impôt (du moins le croit-il). Pour lui, moins d'impôt ne veut donc pas dire augmentation du revenu net.

Ajoutons deux points. Le premier concerne le niveau des prélèvements obligatoires qui dans la plupart les pays empêche toute évolution de la fiscalité sans entraver fortement l'activité économique. C'est le cas dans les pays à forte fiscalité comme la France où la politique en la matière depuis quatre ans suffit à la démonstration. C'est aussi le cas dans des pays à moindre fiscalité où celle-ci constitue un enjeu électoral essentiel et où nul ne saurait se faire élire sur un programme d'augmentation des impôts L'exemple des travaillistes britanniques est éclairant à cet égard.

Le deuxième point concerne la mobilité du capital humain et financier, « carburant » du système, qui finalement voterait avec ses pieds en cas d'aggravation de la fiscalité. Si l'on peut penser qu'une fiscalité défavorable n'aide pas, on peut aussi être relativement nuancé sur les conséquences : la France ne s'est pas vidée de ses habitants ni de ses investissements depuis 2012.

Les raisons de douter sont donc nombreuses. Que dire des raisons de penser que la fiscalité peut aider à rendre un système capitaliste bouleversé par la mondialisation acceptable au plus grand nombre ? Si on regarde de près on peut dire qu'il s'agit davantage d'expliquer que de changer. En effet dans la plupart des pays développés, 40 à 45% de la richesse nationale est prélevée par la puissance publique sous toutes ses formes en vue de mettre en œuvre des politiques de services publics ou de redistribution. Comment s'assurer que cette réalité, d'une portée considérable et bien différente d'époques révolues souvent fantasmées tant par les tenants que par les opposants à la dépense publique, soit perçue par le plus grand nombre ? Trois conditions peuvent être mises en avant :

– L'amélioration de l'efficacité de la dépense publique : le contribuable est un consommateur et il doit « en avoir pour son argent ». La digitalisation de l'économie à laquelle la sphère publique ne devrait pas échapper est en ce sens une formidable opportunité.

– La levée d'impôts efficaces, c'est-à-dire à base large et à taux bas. Les taux bas, rendus possibles par un élargissement des bases après suppressions des niches et exonérations à visées catégorielles, constituent un excellent vecteur de marketing fiscal, sans effet négatif sur les recettes fiscales.

– La stabilité des règles fiscales enfin doit contribuer à meilleure lisibilité du système. Que dirait-on d'un sport dont les règles changeraient juste avant la partie, voire pendant ou après comme le fait souvent la France en matière fiscale ?

Ne nous y trompons pas, énumérées brièvement, ces conditions semblent relever du bon sens élémentaire. Elles sont porteuses cependant de bien des bouleversements, notamment dans les pays où le discours fiscal (davantage que la réalité) est une arme idéologique. Elles font notamment peser le poids de la réduction des déficits sur la réduction de la dépense et non sur l'augmentation des impôts. Cependant, combinées, ces conditions sont certainement de nature à rendre à la politique fiscale, et partant, au rôle de l'État lisibilité et légitimité.