



Coe-Rexecode

Compte-rendu du débat organisé par Coe-Rexecode au Conseil économique, social et environnemental, le 9 avril 2014

Actes établis par Denis Bachelot

Quelle réforme fiscale
pour accélérer
le retour de la croissance ?



Un événement
du Cercle Rexecode

Intervenants-discutants

Philippe Aghion

professeur d'économie à l'Université d'Harvard et à l'École d'économie de Paris

Agnès Benassy-Quéré

présidente-déléguée du Conseil d'analyse économique,
professeur à l'Université Paris 1, co-pilote des Assises de la fiscalité

Michel Didier

président de Coe-Rexecode,
titulaire honoraire de la Chaire d'économie et statistiques industrielles du CNAM

Yves Dubief

président de Tenthorey, président de l'Union des industries textiles,
co-pilote des Assises de la fiscalité

Xavier Fontanet

ancien président d'Essilor, professeur à HEC

Jean Peyrelevade

ancien président du Crédit Lyonnais, associé-gérant d'Aforge Degroof Finances

Alain Trannoy

directeur de l'École d'économie d'Aix-Marseille, co-pilote des Assises de la fiscalité

Débat animé par

Eric Le Boucher

co-fondateur de Slate.fr, éditorialiste aux Echos

Accueil & Cloture

Jean-Paul Delevoye

ancien ministre, président du Conseil économique, social et environnemental

Pierre Gadonneix

vice-président de Coe-Rexecode

Alain Lambert

ancien ministre délégué au Budget, conseiller-maître à la Cour des comptes

**Retrouvez l'intégralité des interventions en vidéo sur
le site www.coe-rexecode.fr**

Quelle réforme fiscale pour accélérer le retour de la croissance ? – 9 avril 2014

Les hasards du calendrier politique français¹ ont placé au cœur de l'actualité nationale l'événement organisé par Coe-Rexecode pour débattre de la réforme fiscale. Mais, faut-il vraiment parler de hasard, quand les nécessités du débat public dictent aux esprits les plus éclairés une démarche anticipative qui permet de poser les bonnes questions pour amener les bonnes réponses au bon moment ?

De fait, la question posée par Coe-Rexecode « **Quelle réforme fiscale pour accélérer le retour de la croissance ?** » marque une étape décisive de la réflexion sur l'enjeu de la politique fiscale dans notre pays.

L'ensemble des intervenants, économistes, chefs d'entreprise, politiques, sont tombés globalement d'accord sur le diagnostic fiscal de la France. Pour faire simple et pour résumer le propos en quelques lignes :

- Le taux de prélèvements obligatoires français est le plus élevé de la zone euro.
- Une convergence avec nos partenaires, l'Allemagne en tête, est nécessaire.
- Cette convergence doit concerner non seulement le niveau mais aussi la structure des prélèvements, en réformant par priorité ceux qui sont les plus antiéconomiques : les impôts qui pèsent sur les coûts de production et la fiscalité du capital.
- Une réforme de la fiscalité passe par une redéfinition explicite des objectifs d'une politique fiscale tournée vers l'efficacité économique, c'est-à-dire, la croissance et l'emploi.



Ce constat global est également celui que pose l'étude de Coe-Rexecode « *Réforme fiscale et retour de la croissance*² ».

Les termes du débat sont désormais clairement posés et ils interpellent prioritairement l'engagement du politique, donc des dirigeants politiques, fermement conviés à prendre leurs responsabilités face aux défis vitaux que notre pays doit affronter.

Le lieu du débat, le Conseil Economique, Social et Environnemental, symbolise parfaitement cette exigence du dialogue entre la société civile et la sphère politique ; « *la maison du temps long et du dialogue* », selon les propres termes du président du CESE, Jean-Paul Delevoye.

¹ Manuel Valls a fait sa déclaration de politique générale la veille, le 8 avril 2014

² Didier, M., Ouvrard, J.F., Scapecchi, P. Réforme fiscale et retour de la croissance, Les dossiers du Cercle Rexecode . Paris : Economica , Coe-Rexecode, 2014

Changements politiques et instabilité fiscale



Jean-Paul Delevoye, ouvrant le débat dans son propos d'accueil, a d'emblée mis en exergue la dimension politique du sujet fiscal, en insistant sur le lien entre instabilité fiscale et instabilité politique.

Il demande, en conséquence, un repositionnement de la politique fiscale à travers la définition de ses finalités, ce qui implique une vision clarifiée et cohérente qui permette une véritable mobilisation du pays sur cet enjeu.

Chaque échéance électorale, déplore-t-il, change les règles du jeu économique et déstabilise les entrepreneurs français dont l'inquiétude face aux changements politiques tranche avec la confiance des entrepreneurs allemands, rassurés par le consensus national autour de l'entreprise. Un consensus qui leur garantit une stabilité des règles économiques, celles plus particulièrement touchant à la mobilisation des capitaux.

Le débat sur la fiscalité est tronqué car les politiques ne se posent pas les bonnes questions, préoccupés qu'ils sont par le « *retour d'investissement électoral de l'impôt plutôt que l'efficacité économique* ». Ils veulent d'abord savoir « *combien ça rapporte pour boucher les trous* », sans s'interroger sur les finalités de la politique fiscale, poursuit le président du CESE.

En conséquence, constate-t-il, la France a surtaxé le capital et le travail et protégé le consommateur.

Désormais, affirme-t-il, les politiques doivent d'abord définir les finalités d'une politique fiscale au regard de l'efficacité économique s'ils veulent que la France soit véritablement un lieu privilégié de l'investissement international et d'étude pour les meilleurs dans le monde.

Le débat national, selon lui, est marqué par des « *idées simplistes* » qui influencent l'opinion mais qui sont démenties par les faits, tout particulièrement sur ce qui concerne les enjeux de la fiscalité du travail et du capital. « *La France adore se shooter aux concepts* », n'hésite pas à lancer Jean-Paul Delevoye, qui déplore notre « *douleur pathétique à admettre les faits* ».

Il en appelle donc à une refondation du débat national en vertu des objectifs d'efficacité économique qui doivent guider une politique fiscale afin « *d'éviter les embardées de lois de Finance en lois de Finance* ».

En période de croissance faible où le travail ne payera probablement plus à la fois la retraite et la santé, un travail de clarification s'impose. Les principes qui doivent guider les dépenses publiques et ceux qui doivent guider les recettes doivent être définis en rappelant que ce qui relève de la solidarité nationale est un impôt.

Dans cette logique, le président du CESE, évoquant la proximité des échéances européennes, se demande s'il n'est pas temps de réfléchir à un impôt européen, sur le modèle national de l'intercommunalité, qui permette, avec le principe positif d'un impôt à base large et taux faible, une mise en synergie des systèmes nationaux pour « *faire émerger une véritable politique européenne et non une confrontation d'intérêts nationaux ?* ».

L'engagement de Coe-Rexecode : un « *pont utile* » entre les différentes composantes de la vie économique



Insistant à son tour sur la nécessité d'un débat public qui confronte les analyses, **Pierre Gadonneix**, vice-président de Coe-Rexecode, ancien président d'EDF, a rappelé l'engagement de Coe-Rexecode dans l'animation du débat économique national grâce à des convictions et des engagements argumentés par « *une analyse économique précise et documentée* ». Un rôle qui lui a permis d'être « *un pont utile* » entre les différentes parties prenantes ; macro et microéconomie, monde de l'entreprise et de la décision politique, économistes et chefs d'entreprise.

L'institut de conjoncture et d'analyse économique, a-t-il rappelé, a tout particulièrement, ces dix dernières années, cadré et mis sur la place publique le débat sur la croissance française à travers une série de rapports puis, en 2011, celui sur la compétitivité dans son étude « *Compétitivité France-Allemagne : le grand écart* » qui montrait pour la première fois de manière claire et incontestable le décrochage de compétitivité entre la France et l'Allemagne.

Un document qui a marqué un tournant dans la prise de conscience d'un déficit de compétitivité économique qui frappe particulièrement l'industrie française et a changé les termes du débat public.

Pierre Gadonneix exprime en conséquence sa conviction que le document présenté ce jour par Coe-Rexecode aura le même impact sur le débat national qui doit se focaliser désormais sur fiscalité et croissance afin d'engager, par la confrontation des idées à travers une grille de lecture qui met en exergue la performance et la compétitivité des entreprises, « *une réflexion utile et entendue* ».



Une réflexion nationale déjà engagée à travers le processus des **Assises de la fiscalité**, dont trois co-présidents de groupe de travail étaient présents à la tribune du CESE pour présenter un compte rendu de leurs travaux :

- Agnès Benassy-Quéré, présidente-déléguée du Conseil d'analyse économique (CAE), professeur à l'Université Paris 1, co-présidente du groupe de travail « Impôt sur les sociétés »,
- Alain Trannoy, directeur de l'Ecole d'économie d'Aix-Marseille, co-président du groupe de travail « Impôt sur la production »,
- Yves Dubief, industriel du textile, président de Tenthorey, co-président du groupe de travail « Fiscalité locale ».

Poids des résistances et choc des intérêts

Membre également du groupe de travail « Fiscalité des ménages », **Agnès Benassy-Quéré** a souligné d'emblée les blocages qu'ont révélés les discussions internes aux groupes de travail, alors que, pour elle, le principe imposé de refuser d'envisager un quelconque basculement de la fiscalité de l'entreprise vers les ménages n'a pas de fondement logique pour les économistes qui étudient globalement les impôts ayant la même assiette fiscale.

La différence de culture et de mobilité entre le groupe de travail tourné vers l'entreprise et celui consacré aux ménages, où la dimension de comparaison internationale était, à l'opposé du précédent, totalement absente des débats, a également été relevée par la présidente-déléguée du CAE.

Les forces de résistance à la simplification de la fiscalité ont été « *gigantesques* », a-t-elle poursuivi et cette question n'a tout simplement pas été abordée.

De même, au sein du groupe de travail sur les ménages, dans le débat sur le haut de barème, la question de la fiscalité des revenus du capital a été volontairement évacuée, écartant du même coup la question complexe et cruciale des niches fiscales.

Pour Agnès Benassy-Quéré, cette question est pourtant centrale. Une note du CAE sur l'adéquation entre la fiscalité du capital et les objectifs de croissance, a-t-elle rappelé, montre l'hétérogénéité de la taxation d'un euro de revenu de capital selon qu'il est investi en action, en assurance vie ou en immobilier.

En ce qui concerne le bas de barème, Agnès Benassy-Quéré, a déploré le côté pénalisant de notre fiscalité, en donnant l'exemple d'une personne rémunérée un demi-SMIC qui, gagnant 100 euros de plus en heures supplémentaires, se voit *in fine* dépossédée de 80% de ce revenu supplémentaire (soit 19 euros net) après prélèvements obligatoires !



Faire des choix pour réformer

Pour la présidente déléguée du CAE, il ne fait pas de doute qu'il est difficile de réformer un système fiscal en raisonnant à données constantes. Si on ne veut ni gagnant, ni perdant, on ne peut échapper au *statu quo* et à l'immobilisme. Il faut donc faire des choix pour que les changements puissent au mieux concilier efficacité économique et équité.

Dans cette logique, en ce qui concerne la baisse des charges sociales, Agnès Benassy-Quéré a souligné l'idée qui domine chez les économistes de privilégier les bas salaires. Pour des raisons d'effets immédiats sur l'emploi, a-t-elle argumenté, mais aussi parce que cette mesure appliquée aux salaires qualifiés ne permet pas de contrôler la dynamique salariale, alors qu'en dépit de la période de faible croissance que nous connaissons, la dynamique des salaires qualifiés est toujours à la hausse.

Enfin, en ce qui concerne la fiscalité des entreprises, l'économiste pose le constat, en phase avec les Assises de la fiscalité, que, comparativement à nos voisins européens, celle-ci est « *très lourde* », même hors cotisations sociales.

Entre les cotisations sociales, les impôts qui touchent la production et l'impôt sur les sociétés, laquelle des trois catégories faut-il baisser en priorité, se sont interrogés les membres du groupe de travail sur la fiscalité des entreprises.

Quels impôts baisser en priorité ?

Baisser les impôts sur la production est le plus sûr moyen, malgré l'hétérogénéité des entreprises, d'accroître la marge, même si, ajoute Agnès Benassy-Quéré, nous manquons « *d'évidences empiriques pour évaluer précisément les liens entre marges des entreprises et niveau d'investissement et d'innovation* ». La divergence est grande cependant, a-t-elle précisé, entre les résultats relativement « *neutres* » des travaux statistiques et la perception du vécu des entrepreneurs.

Les conclusions du groupe sur l'impôt sur les sociétés font ressortir une vision consensuelle de l'IS tant sur le constat que sur les recommandations.

Ramener l'IS à la moyenne européenne

L'IS représente un montant moyen de l'ordre de 2% du PIB, ce qui est « *assez faible* », juge Agnès Benassy-Quéré, compte tenu « *du taux stratosphérique nominal qui peut aller jusqu'à 38% pour les grandes entreprises* ». Cette divergence entre le taux nominal et la rentabilité n'est pas spécifique à la France, a-t-elle commenté, et ne dépend pas de l'assiette alors que la France sur ce point ne se distingue pas particulièrement du reste de l'Europe « *où toutes les configurations sont présentes* ». En revanche, note-t-elle, dans notre système, les crédits d'impôts (CICE, CIR, prêt à taux zéro) « *ponctionnent* » lourdement l'impôt sur les sociétés.

En termes de recommandation, s'est prioritairement imposée l'idée de ramener le taux d'IS au niveau de la moyenne européenne, soit 25% - le gouvernement a fixé un objectif de 28% - ce qui implique « *une baisse forte et par étape du taux d'imposition nominal* », tant le décalage est grand entre la France et ses voisins. Cette démarche devrait également avoir un effet positif sur les distorsions de choix de financement de l'investissement dans la mesure où un taux nominal élevé incite à l'endettement déductible de l'impôt et sur les choix, pour les grandes entreprises surtout, de localisation du siège social.

Un consensus s'est également manifesté pour ne pas jouer sur une modulation du taux nominal en fonction de critères comme la taille des entreprises ou le réinvestissement des bénéficiaires dans la société pour ne pas s'exposer aux effets de seuil et aggraver la complexité du système.

Un « *économiste heureux* », oui, mais....

En tant que co-président du groupe de travail sur les Impôts sur la production, **Alain Trannoy** s'est dit être « *un économiste heureux* » car les deux mesures annoncées par Manuel Valls lors de son discours de politique générale pour alléger le compte d'exploitation des entreprises, sont les deux mesures principales parmi les quatre proposées par son groupe de travail :



- La première, la suppression de la Contribution Sociale de Solidarité des Sociétés (C3S) à l'horizon 2017, assise sur le chiffre d'affaires, représente un montant de cinq milliards, soit « *une réforme de grande ampleur, au regard de ce que la France est capable de faire* ».
- La deuxième mesure concerne la suppression des trop nombreuses petites taxes à faible rendement et source de complication pour la vie des entreprises.

Des impôts sur la production trop lourds

Confirmant le constat global sur la nocivité des impôts sur la production dans notre pays, Alain Trannoy rappelle que ces derniers représentent 64 milliards d'euros, soit 3,2% du PIB, contre une moyenne de 1,5% dans le reste de l'Europe ! (1,5% en Grande Bretagne et 0,3% en Allemagne).

Notre fiscalité est « *trop lourde et complexe* », surtout si on la compare à nos grands voisins, allemands et britanniques, dont l'assiette repose sur les profits de l'entreprise et la valeur foncière des immobilisations, quand notre système rajoute trois autres sources d'imposition : le chiffre d'affaires, les salaires (versement transports, taxes de financement de l'apprentissage et du logement) et la Contribution sur la Valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE) qui s'est substituée à la taxe professionnelle.

Il faut donc réduire ces assiettes et Alain Trannoy, à l'unisson des conclusions des Assises de la fiscalité, se félicite que le gouvernement ait choisi de supprimer la C3S, dont « *l'effet de distorsion du processus de production est particulièrement nocif, en raison des effets de cascade* ».

Un poids démesuré des impôts à faible rendement

Les chiffres qu'il évoque sont également accablants en ce qui concerne la complexité et l'inefficacité de la multiplicité des impôts à très faible rendement. Un récent rapport de l'Inspection Générale des Finances au ministre de l'Economie et des Finances, montre que 175 impôts rapportent moins de 100 millions d'euros chacun et 192, moins de 150 millions d'euros !

En gros, quelques 200 taxes qui représentent un montant global de l'ordre de 5 milliards d'euros, sont à classer dans les impôts à faible rendement. Une entreprise française est en moyenne concernée par une cinquantaine de ce type de prélèvements contre une dizaine pour la moyenne des entreprises de l'Union européenne.

Le chemin est donc encore long pour ramener la fiscalité qui frappe la production au niveau des standards européens, même si « *un premier pas significatif dans la bonne direction* » vient d'être accompli.

Ce décalage, déplore Alain Trannoy, donne une mauvaise image de la France et pèse sur l'attractivité économique de notre pays. Cette image de complexité administrative et fiscale décourage les investisseurs étrangers, mais aussi les français désireux de créer leur entreprise.



Fiscalité locale : un malentendu de fond entre les représentants des collectivités territoriales et les entrepreneurs

Le constat d'Yves Dubief, en tant que chef d'entreprise du textile, sur la fiscalité locale est également critique.

Il souligne, tout d'abord, au sein de son groupe de travail, la très forte opposition entre les chefs d'entreprise présents qui posent le constat sombre d'une fiscalité locale « *galopante, non maîtrisée, qui pèse sur les comptes de résultat des entreprises* » et l'attitude des élus et des représentants des collectivités locales, « *tétanisés* » dans l'attente des annonces du gouvernement sur la réduction de leurs dotations de quelques 10 milliards.



Les deux mondes avaient des attentes radicalement opposées : les représentants des collectivités locales espérant sauver, voire augmenter, leurs ressources sur la fiscalité des entreprises, les entrepreneurs voulant eux, naturellement, voire ces prélèvements diminuer.

Yves Dubief note cependant, comme deuxième constat, que la Contribution Economique Territoriale (CET), venue en remplacement de la taxe professionnelle, a été plutôt « *bien acceptée* » par les chefs d'entreprise. Elle représente une avancée par rapport au système précédent et peut être considérée comme un « *moindre mal* » dans la mesure où une de ses composantes, la Contribution sur la Valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE), affiche un taux national unique.

Par ailleurs, compte tenu du caractère difficilement maîtrisable de la fiscalité locale, complexe dans son élaboration en raison de la diversité territoriale, les représentants du monde de l'entreprise souhaitent obtenir un plafonnement global de l'ensemble de la fiscalité par rapport à un agrégat économique à débattre (résultat net, valeur ajoutée ou résultat d'exploitation), mais les représentants des collectivités territoriales, « *au bord du malaise* », ont refusé de suivre cette voie, regrette-t-il.

Yves Dubief juge toutefois positivement le fait que les représentants des entreprises, déçus par l'absence d'annonce du gouvernement sur la fiscalité locale, aient pu obtenir dans le cadre des Assises l'expression d'un vœu de modération de la fiscalité locale qui ne devrait, désormais, pas progresser plus que le PIB.

Enfin, l'industriel a déploré le manque de logique de certains impôts locaux qui frappent des entreprises qui ne bénéficient pas ou mal du service public en retour, comme pour les ordures ménagères et les transports. Il souhaite une implication plus grande des entrepreneurs dans la gouvernance de ces services publics, en citant le cas des syndicats de transport où les entreprises ne sont pas représentées et où le service n'est souvent pas adapté à leurs besoins et attentes.

Constats et recommandations de Coe-Rexecode

A partir de ce premier bilan sur les dysfonctionnements et anomalies du système fiscal français, largement tiré des travaux des Assises de la fiscalité, **Michel Didier**, président de Coe-Rexecode, est appelé à présenter les conclusions et les recommandations de l'étude qu'il a menée avec Jean-François Ouvrard, directeur des études de Coe-Rexecode et Pascale Scapechi, économiste à Coe-Rexecode, afin de tracer les voies qui permettront de « *sortir la France de ce sac de nœuds fiscal* », selon les termes éloquentes d'Eric Le Boucher, modérateur de la conférence.



Une voie de convergence

Rebondissant sur la formule d'Alain Trannoy, Michel Didier se dit également « *un économiste heureux* », mais pour « *d'autres raisons* ». Il tient d'abord à se féliciter de l'émergence d'une voie de convergence sur la politique fiscale qui résulte du « *cheminement parallèle* » des Assises de la fiscalité, des choix politiques du gouvernement et des travaux de Coe-Rexecode. Il estime donc que le climat mental de notre pays évolue sur ce sujet et qu'il est possible désormais de repositionner le débat français à partir d'un constat consensuel que l'on peut décliner en trois points :

- « *L'avalanche fiscale* » que nous avons subi ces dernières années n'a pas amené les résultats escomptés : les prélèvements ont augmenté de 35 milliards en 2013 par rapport à l'année précédente pour onze milliards de déficits publics en moins. « *La déperdition est donc considérable* », juge Michel Didier et il faut absolument « *arrêter le choc fiscal* » pour « *trouver autre chose* ».
- « *La bonne sortie* » est de réorienter notre fiscalité vers le retour de la croissance, car la fiscalité est « *un levier important pour trouver de la croissance* ».
- En l'absence de rationalité économique « *le mal fiscal français vient de loin* » et nous devons utiliser l'ensemble des outils de la théorie économique, des études empiriques et des approches comparatives par pays pour mettre la question de la croissance au cœur de la politique fiscale.

Un travail que Coe-Rexecode a mis en œuvre dans son rapport en présentant un panorama détaillé de la fiscalité en Europe, construit en liaison avec la Commission européenne et Eurostat, afin de cerner au mieux « *l'exception française* ».

Et de fait, cette exception est manifeste, comme le font ressortir les conclusions de Coe-Rexecode développées par Michel Didier.



Les prélèvements, relève-t-il d'entrée, « *modifient l'équilibre des marchés* » et jouent sur les réactions des acteurs. Comment s'étonner alors, argumente-t-il, qu'avec un niveau de prélèvements obligatoires de 46% du PIB, contre 39% pour l'Allemagne et 41% pour la zone euro, la place de l'économie privée soit en France la plus petite de la zone euro?

Cette atrophie du secteur privé est particulièrement pénalisante pour notre industrie « *prise en tenaille* » entre les prélèvements nationaux et la concurrence internationale. Une bonne part de notre problème de désindustrialisation, poursuit le président de Coe-Rexecode, est bien directement liée au niveau de nos prélèvements obligatoires.

Une préférence française pour les impôts nocifs

Une fois posé ce constat global de surcharge fiscale, un second point capital est à mettre en évidence. « *Tous les impôts n'ont pas le même degré de nocivité* » sur l'activité économique. L'identification et l'évaluation de ces facteurs de nocivité est « *le point majeur* » de l'étude de Coe-Rexecode, souligne-t-il. Cette dernière vient de manière décisive corroborer la réalité largement mise en avant par les orateurs précédents.

Les deux types de prélèvements les plus nocifs sont ceux :

- qui pèsent sur les coûts de production des entreprises et dégradent leur rentabilité ou leur compétitivité,
- qui amputent le rendement final du capital en s'interposant entre la rentabilité de la production et le rendement final pour l'épargnant investisseur.

Le constat est « *clair et inquiétant* » affirme Michel Didier qui démontre, chiffres à l'appui, que, si on établit une « *échelle de nocivité fiscale* », la France affiche bien ces deux anomalies fiscales qui la distinguent du reste de l'Europe. La comparaison avec l'Allemagne est particulièrement parlante.



Les « anomalies de structure » au regard de la comparaison France-Allemagne

A périmètre comparable la France montre un différentiel de prélèvements obligatoires de 115 milliards d'euros avec l'Allemagne (ramenée à la taille de la France), mais, insiste le président de Coe-Rexecode, plus que cet écart total, le plus fondamental est de constater à quel point « *les anomalies de structure sont considérables* » :

- Les prélèvements sur la production représentent 65 milliards de plus en France qu'en Allemagne ;
- Pour des dépenses sociales comparables, les cotisations sociales employeurs, qui s'imputent au compte d'exploitation des entreprises, sont supérieures de 98 milliards dans notre pays pour un montant de prestations globales à peu près comparable. La contrepartie de ces 98 milliards se répartit à parts égales entre cotisations salariales et cotisations sur les inactifs (beaucoup plus faibles en France) ;
- Le montant des prélèvements sur le capital est de plus de 37 milliards en France au-dessus de celui de notre grand voisin, ce qui représente en terme relatif un écart de niveau de plus de 50 %. Quant aux modalités de cette fiscalité, elles sont « *hors de toute réalité de la zone euro* » avec un taux marginal d'imposition de plus de 100 % du revenu du capital, à partir des tranches moyennes d'imposition sur le revenu et de l'ISF, contre 30 % en moyenne en Europe !

Les impôts sont classés du plus nocif (rouge foncé) au moins nocif (vert) pour la croissance. (Année 2012, en milliards d'euros)

	Ecart (en milliards d'euros)
Prélèvements sur les coûts de production	+ 65
Prélèvements sur le rendement final du capital	+ 37
Cotisations sociales employeurs	+ 98
Impôts sur les sociétés	- 4
Cotisations sociales des travailleurs indépendants	+19
Cotisations sociales salariales	- 47
Cotisations sociales des inactifs	- 47
Impôts (et prélèvements sociaux) sur le revenu des ménages (part du travail)	- 7
Impôts sur la consommation	+ 8
Ecart total	+ 114

Les modalités d'imposition du capital en France, n'hésite pas à affirmer Michel Didier, sont « *complètement hors normes* » à l'écart du reste du monde. Une vraie reprise de l'investissement paraît peu probable dans un tel contexte fiscal.

La croissance pour sortir de l'impasse fiscale

En conclusion, résume Michel Didier, nous sommes dans une impasse, nous pouvons et nous devons agir par la fiscalité pour trouver une voie de sortie par la croissance. Cette nouvelle politique implique certes une baisse globale de nos impôts, mais passe aussi par

des « *réorientations profondes* » des prélèvements publics qui visent à réduire les « *anomalies fiscales* » qui pèsent sur la croissance : les prélèvements sur les charges salariales, les impôts sur la production et la fiscalité du capital.

La réforme de la fiscalité du capital est peut-être la plus compliquée politiquement à mener à bien, mais elle est la plus facile à réaliser économiquement et sans doute celle qui aurait le plus fort impact sur l'investissement.

La France à l'épreuve de la concurrence fiscale étrangère

Une chute qui permet à **Jean Peyrelevade**, ancien président du Crédit lyonnais, associé-gérant d'Aforge Degroof Finances, ancien professeur d'économie à l'École Polytechnique, de rebondir immédiatement, sous forme de cri d'alarme, sur le thème de son intervention.

La fiscalité du capital : un cri d'alarme !

« *Je suis un économiste malheureux* » affirme-t-il d'emblée, car la « *nocivité majeure vis-à-vis de la croissance* » de notre fiscalité réside dans la structure et les modalités de notre fiscalité sur les revenus du capital et que, sur ce sujet-là, « *aucun progrès d'aucune sorte ne s'est manifesté du côté du politique de quelque bord que ce soit* ».

La structure de cette fiscalité est « *absurde* » dans une économie entrepreneuriale tournée vers l'innovation et le risque. Dans ce type d'économie, enchaine-t-il, il faut favoriser une épargne longue et à risque, or nous faisons exactement l'inverse.



En France, démontre Jean Peyrelevade, l'épargne à vue, immédiate, liquide et sans risque est totalement défiscalisée (Livret A), l'épargne moyennement liquide et sans risque principalement investie en taux d'intérêt (l'assurance vie qui finance la dette de l'Etat) est taxée à un niveau moyen de 20%, inférieur à la moyenne européenne, alors que l'épargne à risque, longue qui s'investit en actions avec comme revenu le dividende, est taxée « *plein pot* » sur la base d'un impôt progressif parallèle à celui du travail, jusqu'à 60%.

Une mesure « *absurde* »

La disparition récente de la taxation forfaitaire qui évitait les effets de la progressivité sur les revenus de la fiscalité du capital est une mesure « *absurde* » a insisté Jean Peyrelevade. Elle est portée par « *une idée de gauche* », l'égalité sociale, mais repose sur une « *thèse absurde* » que personne ne dénonçait jusqu'ici, s'étonne-t-il. Mais les choses sont peut-être en train de changer.

Elle entraîne, dans un premier temps, la « *destruction de la croissance* » et, dans un deuxième temps, elle fait disparaître le capital productif, donc le capitalisme, « *mais peut-être est-ce cela le but souhaité* », s'interroge-t-il.

La progressivité de l'imposition des revenus du capital touche les tranches les plus élevées de l'échelle des revenus et implique que, plus on a de revenus, moins le rendement de son investissement est élevé et donc moins on a intérêt à investir.

En dissuadant les riches, on tue nos capacités d'investissement, s'insurge Jean Peyrelevade qui constate que l'alignement de la fiscalité du capital sur celle du travail fait qu'au niveau élevé du barème de l'IR que nous connaissons, « *l'investissement risqué en action est normalement structurellement négatif* ».

Un exemple en chiffres

Comme en matière économique rien ne vaut la preuve par les chiffres, Jean Peyrelevade donne un exemple chiffré qui assoit sa démonstration.

Sur la base d'un investissement de rendement brut de 8 % développe-t-il (ce qui est une performance « *élevée* »), vous enlevez un niveau d'imposition de 60 %, ce qui est le niveau actuel de l'épargne à risque, reste donc 3,2 %, dont vous retranchez 1,5 % d'inflation, puis 1,7 % d'ISF, ce qui donne *in fine* un rendement nul.

Autrement dit, conclut le banquier économiste : « *pourquoi irais-je investir à risque pour un rendement nul ?* »



Le problème français, c'est « *d'abord l'Etat* »

Sur la base de sa longue expérience de chef d'entreprise qui s'est confrontée avec succès aux enjeux « *de la prodigieuse aventure de la mondialisation* », **Xavier Fontanet**, ancien président d'Essilor et professeur à HEC, a tenu à rendre hommage aux entrepreneurs français, « *si attaqués chez eux* », mais reçus « *comme des chefs d'Etat* » à l'étranger.

Pour preuve, note-t-il, dans le classement chinois des cents entreprises mondiales les plus performantes, onze sont françaises, dont Essilor en première place, contre sept pour l'Allemagne. Le Français est « *très doué* », poursuit l'entrepreneur, mais l'Etat isole et « *étouffe tout* », comme le lierre qui asphyxie l'arbre !

C'est en tous les cas la thèse qu'il défend et illustre dans un livre à paraître en septembre prochain, dans lequel Xavier Fontanet pointe les dérives de l'Etat français et ses effets négatifs sur la sphère privée. Nous devons, affirme-t-il, sortir de l'idée que « *l'Etat fait mieux que les autres acteurs* ».

250 milliards de dépenses publiques en trop

Sa démonstration est percutante et elle est argumentée par tout un ensemble de tableaux statistiques qui évaluent la place de la dépense publique dans l'économie nationale depuis la guerre. Le point de basculement de la dérive des dépenses est 1973 et, désormais, avec un secteur privé qui représente 900 milliards et une sphère publique qui pèse 1150 milliards, soit 57% du PIB, la France dépense chaque année 250 milliards de trop, surtout si on la compare à sa principale concurrente l'Allemagne.

A périmètre comparable, la dépense publique allemande est de 12% inférieure à celle de la France (soit 250 milliards d'euros) et, insiste l'entrepreneur, c'est ce volume que nous devons impérativement économiser pour sortir du cercle vicieux qui nous tire vers le bas : hausse de l'impôt, alourdissement du compte d'exploitation, diminution des résultats, réduction de l'investissement, recul de la croissance.

Ce n'est pas le cheval qu'il faut incriminer, argumente de manière imagée Xavier Fontanet, mais le jockey, c'est-à-dire l'Etat, qui fait que le cheval français porte 60% de plus de charge que le cheval allemand. Les marges d'exploitation sur la valeur ajoutée des entreprises françaises sont, de loin, les plus faibles en Europe.



La France a décroché

Nous avons calculé avec PricewaterhouseCoopers, poursuit-il, le coût de l'impôt dans vingt pays européens. En nous basant sur le taux d'imposition marginal qui détermine les décisions d'investissements de l'entrepreneur, on constate que la France a totalement décroché depuis huit ans, passant de la troisième place à cette date à la queue du tableau aujourd'hui.

Nous ne sommes plus un pays où il est bon d'investir, se désole Xavier Fontanet qui constate l'effondrement des investissements étrangers en France sur les deux dernières années, avec une baisse de 77% de 38 à 5 milliards d'euros !

Je demande solennellement la vérité sur l'exil économique dans notre pays, poursuit-il, celui des entreprises et des jeunes tout particulièrement, engageant, à la tribune même du Palais d'Iéna, le CESE à se saisir de ce dossier.

L'Etat n'est pas compétitif et il doit donc se réformer, mais peut-on raisonnablement trouver 250 milliards d'économies ?

S'inspirer des exemples étrangers

Oui, affirme sans hésiter l'entrepreneur qui estime qu'il faut savoir s'inspirer des modèles étrangers qui ont déjà accompli ce parcours.

Outre l'Allemagne, qui sous l'ère Schröder a réduit sa dépense publique de 200 milliards d'euros, le Canada est un exemple particulièrement probant. La réduction de 12% du volume de la sphère publique s'est accompagnée d'une nette amélioration de la

performance des services publics. Il est donc faux, note-t-il, d'affirmer que la réduction de la dépense publique va de pair avec la dégradation du service public. C'est le cas également de la Nouvelle Zélande qui a elle aussi réduit de 12% sa sphère publique, réformé en profondeur son système de retraite et de santé, avec en parallèle une modernisation remarquable de son niveau de performance globale.

Plus proche de nous, Xavier Fontanet considère qu'aujourd'hui la Suisse est « *le meilleur élève* » en termes de compétitivité de la sphère publique. La décentralisation de la sphère régaliennne au niveau des cantons (police, justice, santé, éducation) a permis, relève-t-il, une augmentation des recettes de l'impôt et une baisse de 30% des coûts de fonctionnement.

La Suisse, informe-t-il, réfléchit actuellement à une réforme fiscale tournée vers une simplification extrême avec un système fondé sur trois impôts (un IS plat, un IR plat et une TVA) avec un taux unique de l'ordre de 13% qui permettra de financer le fonctionnement de la sphère publique.

Nous assistons à une concurrence fiscale « *terrifiante* » par les coûts, sans aucune « *tricherie* » de la part de nos partenaires, qui met la France sous pression, constate l'ancien président d'Essilor, qui en appelle à une refondation fiscale qu'il illustre, dans le cadre de son ouvrage –à paraître –, par un programme de « *100 mesures pour économiser 250 milliards* ».

Echanges sur les enjeux politiques de la réforme

Vers un nouveau paradigme politique pour refonder notre politique fiscale ?

Interrogé à son tour sur l'enjeu chiffré de la dépense publique, **Michel Didier**, après avoir constaté que les récentes annonces gouvernementales concernant la suppression de la C3S et la baisse des charges des entreprises allaient dans le « *bon sens* », relève cependant, qu'au regard d'un objectif de baisse de l'ordre de 200 milliards qu'il fait sien, « *nous n'avons parcouru qu'un cinquième du chemin* ».

Cette trajectoire est d'autant plus nécessaire que les deux derniers présidents de la République, a rappelé Michel Didier, ont clairement annoncé leur volonté de convergence avec l'économie allemande.

Face à ce défi, Michel Didier renvoie les politiques à leurs responsabilités, « *la balle est dans leur camp* », insiste-t-il alors que les économistes, notamment dans le cadre des Assises de la fiscalité, ont « *bien travaillé* » pour poser les éléments techniques des enjeux.

Le président de Coe-Rexecode dit avoir « *bon espoir* » dans l'évolution positive du débat politique sur la fiscalité, fort de son expérience précédente où, dans un premier temps, les travaux de l'institut sur la perte de compétitivité de la France avaient été vigoureusement attaqués, avant de faire consensus dans la classe politique. En trois ans, note-il, les termes du débat public sur ce sujet ont complètement changés.

Seule la croissance permet de concilier réforme fiscale et équité sociale

Nous devons montrer, ajoute-il, que « *la seule voie de sortie possible est celle de la croissance* » qui passe par la réduction des dépenses publiques et qu'elle est conciliable avec l'équité sociale. Il donne en exemple le cas de la Suède où la réforme drastique de la dépense publique et une réforme fiscale comportant notamment une forte baisse de la fiscalité du capital s'est accompagnée, de 1995 à

2013, d'une hausse du revenu des ménages de 44% contre 18% pour la France.

Une refondation fiscale passe « *forcément* » par une réécriture de la Constitution, n'hésite pas à affirmer, pour sa part, **Xavier Fontanet** en évoquant le Général de Gaulle. Pour lui, le défi historique de la mondialisation pour notre pays passe par le « *rajout de trois ou quatre paragraphes* » à notre Constitution.



Une réforme constitutionnelle pour sortir du « *piège fiscal* » ?

Un point de vue partagé par **Alain Trannoy** qui, se demande, lors des échanges avec la salle, comment un gouvernement peut mener une réforme structurelle de la fiscalité quand le parti au pouvoir représente un quart de l'électorat ? Pour asseoir cette mesure sur une large majorité, celui-ci se prononce clairement pour une réforme du mode de scrutin aux élections législatives qui passe par un changement constitutionnel.

C'est le seul moyen pour Alain Trannoy de dépasser le paradoxe politique autour de la fiscalité qui « *piège* » la France : « *sans réforme pas de croissance mais à l'inverse sans croissance, il est difficile de*

mener à bien une réforme fiscale », car les marges de manœuvre nécessaires pour compenser les perdants manquent. Réformer à moyens constants rencontre l'hostilité de l'ensemble des acteurs sociaux car les perdants des transferts d'assiette ne sont pas compensés.

Xavier Fontanet plaide également pour un changement institutionnel et il propose, face au « *danger de faillite* » qui nous guette, que les membres de la fonction publique élus au Parlement ne soient plus autorisés à voter le budget, ou mieux encore qu'ils démissionnent de la fonction publique une fois élu. Ce « *conflit d'intérêt* », évident pour nos voisins anglais, allemands et suisses, n'est pas même évoqué en France, regrette-t-il.

Evaluer la partie contributive de l'impôt

Sans nier pour autant la surfiscalité française par rapport à ses voisins européens, **Agnès Benassy-Quéré** insiste cependant sur le fait qu'il faille utiliser avec prudence les comparaisons internationales et éviter les « *fausses évidences* ». Il faut pour cela, précise-t-elle, évaluer la partie contributive de l'impôt qui permet de pondérer le coût de la dépense publique qui relève ailleurs de la dépense privée. Dans cette perspective, estime-t-elle, il serait utile que par souci de clarification, la feuille de paye fasse apparaître l'évaluation de la part contributive des prélèvements obligatoires.



Un PIB marchand atrophié et surtaxé

Jean Peyrelevade, pour sa part, déclare ne pas avoir de réponse politique à cette exception fiscale française, qu'il explique historiquement par trois raisons principales :

- le débat public sur la fiscalité est centré sur l'égalité, l'équité et la redistribution et non l'efficacité économique,
- la démocratie française, plus qu'ailleurs, a toujours prioritairement fait peser l'impôt sur l'appareil productif,
- et « *cerise sur le gâteau* », notre système de protection sociale fait que le PIB marchand est le plus faible de tous les pays développés.

En conséquence, conclut Jean Peyrelevade, nous subissons « *un handicap structurel profond* » en taxant plus fortement un PIB marchand plus faible que celui de nos voisins et concurrents.

Peut-on échapper à une fiscalité « *anti-croissance* » ?

A la question que faut-il faire pour échapper à une « *fiscalité anti-croissance* » ?, selon les termes d'Eric Le Boucher, **Philippe Aghion**, professeur d'économie à l'Université d'Harvard et à l'École d'économie de Paris, répond d'abord en rappelant les trois objectifs d'un « *bon impôt* » :

- avoir un effet redistributif pour une meilleure justice sociale,
- dégager un bon rendement qui permette de financer les services publics et l'innovation,
- avoir un rôle incitatif sans risquer de décourager l'initiative.

Au regard de ces objectifs, poursuit Philippe Aghion, il faut apprendre à regarder autour de nous et s'inspirer des exemples qui ont fait leurs preuves ailleurs. L'économiste de Harvard cite en exemple le cas de la Suède qui, au début des années 90, a mené une réforme fiscale de grande ampleur en jouant sur la baisse des taux marginaux d'imposition, jusque-là très élevés.

Le taux marginal sur le travail a été ramené à un maximum de 57%, contre 88% auparavant, et celui sur le capital a été fixé sur une base forfaitaire de 26%.



Les leçons à tirer de l'étranger

Ce système, affirme-t-il, a eu un effet immédiat sur la croissance et l'innovation et a été imité, avec succès, dans le reste de l'Europe du Nord. Nous pouvons, selon lui, converger vers ce modèle avec profit et en tirer les principales leçons pour une fiscalité favorable à la croissance :

- Ne pas trop imposer le capital : les exemples qui marchent plaident pour une fiscalité forfaitaire avec un taux entre 25 et 30%. Rien dans la théorie économique ne justifie que le capital soit taxé comme le travail, commente Philippe Aghion, alors que l'épargne est ce qu'il reste après l'impôt sur le revenu du travail.
- L'impôt sur les sociétés doit être utilisé avec « *précaution* » : ce qui veut dire concrètement pour la France où il est, sans conteste, trop élevé, converger vers la moyenne de l'Union européenne, ce que le gouvernement Valls a « *positivement* » choisi de faire.
- La France taxe trop le cycle productif : la suppression de la C3S (taxe sur le chiffre d'affaires) est une mesure qui va dans « *la bonne direction* ».
- L'impôt sur le revenu souffre en France d'un rendement médiocre qui provient largement de la multiplication des niches. Cette réalité complexifie le système en dehors de toute rationalité économique. En conséquence, Philippe Aghion demande que soit évalué, pour l'ensemble des niches, leur effet sur la croissance et l'emploi et que soient supprimées ou plafonnées si nécessaire celles qui n'ont pas d'utilité probante,
- La TVA est un « *très bon impôt* », injustement attaqué comme antisocial, plaide-t-il, alors qu'on peut facilement le rendre progressif en fonction des types de produits pour le rendre plus équitable.
- De manière générale, il ne faut pas hésiter à favoriser le capital innovant et productif, au regard, notamment, du capital immobilier. Toutefois, précise l'économiste, la fiscalité sur l'immobilier doit trouver son point d'équilibre afin d'éviter le risque de pénurie de logements.
- Enfin, Philippe Aghion se dit résolument opposé à la fusion de la CSG et de l'impôt sur le revenu. C'est une « *mauvaise idée* », commente-t-il, dans la mesure où la CSG est un impôt à finalité sociale, basé sur une assiette large et bien admis par la population, alors que l'IR est inégalement réparti, mal accepté, d'un médiocre rendement et affecté à l'Etat. Autrement dit, « *le mauvais impôt polluerait le bon impôt* » et, en mettant de la progressivité dans la CSG, pénaliserait les classes moyennes déjà lourdement frappées.



Voilà donc pour Philippe Aghion les bonnes règles à suivre pour disposer d'un système fiscal plus juste, moins encombré de niches, incitatif pour les populations actives et doté d'un bon rendement qui permette de financer les services publics, prioritairement ceux dont dépend aussi la performance économique : l'école, l'université, l'innovation, la formation professionnelle...

Dépasser les «*croyances erronées*» du politique

Appelé, en conclusion, à tirer les leçons politiques des débats qui ont animé les exposés, **Alain Lambert**, ancien ministre délégué au Budget, conseiller-maître à la Cour des comptes, souligne d'entrée la responsabilité du politique face à l'enjeu de la maîtrise des dépenses. Il est impossible, argumente-t-il, « *de trouver l'impôt idéal, optimal, si nous ne faisons pas d'abord un effort sur la dépense. Au niveau de dépenses où nous sommes, il n'y aura jamais d'impôts intelligents pour les couvrir* ».



Trente années de vie politique, dont vingt à la commission des Finances, poursuit-il, m'ont persuadé du fossé qui sépare les « *envolées politiques* » sur la fiscalité du travail technique des experts. Ce jeu des fausses évidences entre la gauche et la droite - d'un côté la vertu de la dépense publique pour la croissance et de la fiscalité pour la justice sociale ; de l'autre, l'effet automatique pour la croissance de la baisse de la fiscalité et de la dépense publique en se limitant aux bonnes intentions - n'a pas grand-chose à voir avec la science économique.

C'est donc à une refondation de notre système fiscal, qui passe d'abord par une « *remise à plat* » des convictions et certitudes des politiques, qu'appelle l'ancien ministre du Budget. Cette démarche, qui requiert un échange suivi entre les politiques et les économistes à partir des travaux scientifiques, doit permettre de « *délimiter un périmètre de convictions et de principes fondamentaux qui soient consensuels et tournés vers l'action* ».

Trouver un consensus « *apaisé* » en définissant d'abord une méthode

Une méthode qu'Alain Lambert décline en trois points :

- Trouver une « *démarche transpartisane* » qui permette d'engager le corps politique dans une action « *responsable et apaisée* », comme nous l'avons fait, précise-t-il, avec Didier Migaud pour la réforme de l'ordonnance de 1959, abrogée en 2005, que tout le monde jugeait alors comme un sujet « *tabou* », absolument intouchable. Quelques principes fondamentaux consensuels doivent fonder cette démarche transpartisane. Ces principes essentiels, précise-t-il, pourraient être la simplicité, l'efficacité et la neutralité de l'impôt.
- Construire ensemble chaque année, dans le cadre du programme de stabilité et de la loi de programmation des finances publiques, une trajectoire des recettes en décrivant le produit attendu des différentes impositions et en examinant l'impact sur la croissance et l'emploi d'hypothèses alternatives afin de corriger au mieux les effets de distorsion de structure et leurs impacts sur la croissance.
- Identifier les « *tabous* » qui entravent l'avancée vers des « *solutions rationnelles* » et savoir les transgresser également. Il faut nous défaire des « *croyances erronées* », tout particulièrement celles qui consistent à dire que notre système ne peut, ou ne doit pas, être réformé car cela implique une « *atteinte insupportable* » à l'équité fiscale. Nous devons démontrer que « *réforme et équité sont conciliables* ».

Redonner confiance au peuple

Cette démarche de dialogue et de consensus qui doit réunir les politiques, les économistes et aussi le monde entrepreneurial, poursuit Alain Lambert, doit permettre également « *d'éclairer* » l'opinion publique, aujourd'hui « *désemparée* », mais consciente des enjeux et prête à accepter les solutions qui seront argumentées et justifiées.

Ce débat technique indispensable, alors qu'il est « *certain que le niveau des prélèvements obligatoires restera durablement élevé* », doit permettre d'améliorer le rapport coût/efficacité sur l'emploi et la croissance ; le seul moyen, conclut l'ancien ministre du Budget, d'entraîner le pays, de « *revivifier notre démocratie* » et de « *redonner confiance au peuple français à l'heure où il doute du politique* ».



Les dossiers du Cercle Rexecode

en librairie



Le taux de prélèvements obligatoires français est le plus élevé de la zone euro. Une convergence avec nos partenaires, notamment l'Allemagne, est nécessaire. Elle doit concerner non seulement le niveau mais aussi la structure des prélèvements, en réformant par priorité ceux qui sont les plus antiéconomiques : les impôts qui pèsent sur les coûts de production et la fiscalité du capital. A partir d'une comparaison rigoureuse et détaillée des prélèvements obligatoires de la France et des autres grands pays européens, ce premier dossier du « Cercle Rexecode » propose des pistes de réforme. Il s'adresse à tous ceux qui veulent comprendre les blocages de notre économie et agir pour le retour de la croissance et des créations d'emplois dans notre pays.

ISBN 978-2-7178-6702-2

112 Pages – 14 €

Michel Didier, titulaire honoraire de la chaire « économie et statistiques industrielles » du CNAM, président de Coe-Rexecode

Jean-François Ouvrard, X-Insee, directeur des études de Coe-Rexecode

Pascale Scapecchi, docteur en sciences économiques, économiste à Coe-Rexecode
