

La réforme de la fiscalité française : la fin nécessaire des impôts de production

Jean ARTHUIS

*Président de la Commission des finances du Sénat
Ancien ministre*

in Innovations, créations et transformations
en Finances publiques. (sous la dir. H. BOUVIER)
LGDJ 2006

Selon la terminologie actuelle, les ménages financent aujourd'hui 40,7 % du régime général de la sécurité sociale alors que les entreprises en assurent le financement à 46,5 %. Certes, la tendance sur longue période est à la réduction de la contribution des entreprises. Il est en effet apparu que l'accroissement continu des dépenses de sécurité sociale depuis trente ans ne pouvait être financé par un effort pesant sur la concurrence des entreprises et qu'il convenait d'y associer davantage les citoyens, grâce à la création de nouvelles imposition (CSG, CRDS...) ou à la prise en charge, *via* le budget de l'État, d'une partie des exonérations de charges mises en œuvre en faveur des employeurs. Les exonérations de charges, dans leurs modalités actuelles, constituent néanmoins des « trappes à bas salaires » redoutables.

L'effort est donc encore inabouti, alors que les cotisations sociales, tout comme la taxe professionnelle et la taxe sur les salaires, sont directement intégrées dans les coûts de production : les produits français sur le marché mondial ont ainsi une part de leur prix dédié au financement de la Sécurité sociale, ce qui n'est évidemment pas le cas des produits étrangers consommés en France. Alors que les facteurs de production sont de plus en plus mobiles, il est permis de considérer que le système de prélèvements obligatoires pesant sur les entreprises est historiquement daté.

Le poids des cotisations sociales dans les coûts de production est ainsi majeur.

Dans ce contexte, l'augmentation sur moyenne période de la part des prélèvements obligatoires affectée aux administrations de Sécurité sociale est particulièrement inquiétante, d'autant qu'il s'agit d'une spécificité française. Si, en 2000, 47,3 % des prélèvements obligatoires étaient perçus au profit des organismes de sécurité sociale, ce taux s'élevait à 24 % en moyenne dans l'ensemble des pays de l'OCDE. Cet écart reflète largement les différents choix de société en matière de financement de la protection sociale.

Je préconise donc un partage des rôles en matière de fiscalité, entre les entreprises et les citoyens, et une substitution d'autres impositions, établies sur des assiettes moins mobiles, aux impôts de production.

I – UN NÉCESSAIRE PARTAGE DES RÔLES ENTRE LES CITOYENS ET L'ENTREPRISE

Dans une économie globale, dans le libre échange, il n'est plus possible de demander aux entreprises de prendre en charge la solidarité édictée par les États pour faire vivre la cohésion sociale. Aux entreprises, la responsabilité de l'activité, et donc de la création d'emplois. Aux citoyens le financement de la solidarité. Ce partage des rôles est essentiel, il permet aux citoyens de se déterminer sur le niveau de prise en charge collective des risques sociaux qu'ils souhaitent assumer. Il permet de dissiper une illusion : quel impôt prélevé sur les entreprises n'est pas *in fine* à la charge des consommateurs et des ménages ?

A – Aux citoyens, le financement des dépenses de cohésion sociale

Si l'assurance vieillesse et les accidents du travail sont indissociables du contrat de travail, il n'en est pas de même de l'assurance maladie et des allocations familiales. Le financement de ces deux prestations ne saurait incomber aux seuls entreprises et salariés. Il relève de la solidarité de l'ensemble des Français. Un financement par les entreprises et les salariés, dans des proportions aussi importantes, des dépenses d'assurance maladie et des allocations familiales, dont le niveau relève d'un choix de société opéré par les citoyens eux-mêmes, est ainsi contestable sur le plan des principes et constitue sur un plan économique un danger.

En transférant le financement de l'assurance maladie et de la branche famille aux citoyens, de manière plus large qu'aujourd'hui, la collectivité nationale se verrait investir d'un débat nécessaire sur le niveau des risques sociaux ayant à être assumé, sur un plan financier, par la solidarité publique. Ce transfert aurait un pouvoir de responsabilisation des citoyens sur l'évolution des dépenses de cohésion sociale.

Il aurait un effet favorable sur la stabilisation de ces dépenses de cohésion sociale, la maîtrise de celles-ci constituant un élément majeur dans la réussite d'une réforme fiscale. En son absence, l'évolution des déficits publics ne peut être que défavorable, puisque je fais le constat selon lequel « la crise de la sécurité sociale » est surtout une « crise de la dépense », chaque assuré social étant, en quelque sorte, ordonnateur de la dépense publique.

B – Aux entreprises, la création d'activités et d'emploi

Dans le partage que je propose, les entreprises retrouveraient leur mission première, celle de créer de l'activité et des emplois. Ceci suppose un choix fiscal différent de celui opéré aujourd'hui.

La fiscalité française se caractérise, en effet, par une imposition du travail nettement plus lourde que celle des autres pays européens, avec un taux d'imposition implicite du travail de 41,8 %, contre 36,3 % pour l'Union européenne.

L'abaissement du coût des prélèvements pesant sur le travail est considéré de manière unanime par les analyses économiques comme favorisant l'emploi. Ainsi, selon les chiffres disponibles, une baisse des cotisations employeurs de 15 milliards d'euros, soit 1 % du PIB environ, augmenterait le PIB de 0,6 point et réduirait le taux de chômage de 1,8 point, et serait neutre pour le solde public à partir de la quatrième année.

II - LA DISPARITION À PROGRAMMER DES IMPÔTS DE PRODUCTION

A - Remplacer les impôts pesant sur la production par des impôts sur les produits

Tout impôt de production finit par être acquitté par les ménages. Sur la base de ce constat, il paraît souhaitable, compte tenu des développements précédents, de substituer autant que possible aux impôts de production des impositions aux assiettes moins mobiles. Au premier chef, figurent les impôts pesant sur les produits, c'est-à-dire sur la consommation qui présente un certain nombre d'avantages.

En effet, ce sont des prélèvements neutres qui ne pèsent pas directement sur les coûts de production, qui sont levés indistinctement sur les produits et services importés ou produits en France, qui prennent en compte les besoins sociaux élémentaires (alimentation, médicaments, etc.) par le biais des taux réduits et qui sont supportés tant par les actifs que par les inactifs.

Une telle substitution entraînerait une amélioration de la compétitivité relative des biens produits sur le territoire national et soumis à la concurrence étrangère sur le marché français et mettrait alors fin au système actuel des cotisations sociales, qui sont, de fait, des « droits de douane à l'envers ». Les produits importés subiraient en effet l'augmentation de la TVA, ce qui provoquerait une augmentation de leur prix.

En parallèle, un tel dispositif devrait accroître la compétitivité des productions destinées à l'exportation, qui bénéficieraient à plein de la réduction du montant des charges sociales pesant sur leur coût de revient puisqu'aucune TVA ne viendrait enchérir leur prix en compensation.

Une telle mesure est de nature à enrichir le contenu de la croissance en emploi : selon la même logique qui a présidé à la suppression de la part de la taxe professionnelle assise sur les salaires, on assisterait à une déformation de la structure des prélèvements obligatoires en faveur des biens et des modes de production intensifs en travail. Les secteurs abrités de la concurrence, et à forte intensité en main d'œuvre, devraient profiter largement de l'introduction d'une TVA sociale. Les secteurs exposés à la concurrence et qui affichent une forte sensibilité à la baisse du coût du travail pourraient gagner des parts de marché, tout en maintenant une localisation de leur production sur le territoire national. Les industries moins exposées à l'international

ou relativement moins sensibles à la baisse du coût du travail devraient bénéficier de manière moindre de cette mesure.

Les règles communautaires encadrant la TVA ne paraissent pas constituer un obstacle à l'introduction d'une TVA sociale. Elles prévoient en effet que les États membres sont libres de fixer le taux normal, dès lors qu'il est au minimum égal à 15 %. Le Danemark a déjà adopté un tel système, sans que cela ait suscité d'opposition de la Commission européenne.

Ainsi l'innovation fiscale sera-t-elle pleinement au service de la croissance et du développement de notre pays.