

Première partie

**Mécanismes d'imposition, incidence fiscale,
loi de finances, rôles d'allocation des
ressources, d'assurance contre les
mauvaises nouvelles et les options
d'investissement irréversibles**

Loi de finances, fondements des Finances publiques, notions d'incidence fiscale, et de système fiscal optimal. Rôle d'allocation et mécanismes d'imposition

Après les deux piliers de l'exécutif en France (le Président et le Premier ministre), sans nul doute le ministre des Finances, ne serait-ce par la définition et la modification de la fiscalité, occupe une place importante dans l'inconscient collectif, en tant qu'il fournit de l'information utile aux agents leur permettant d'effectuer des calculs économiques. La loi de Finances est son mode d'expression privilégiée. Qu'entend-on par loi de Finances et quel est son intérêt ?

I. Définition et intérêt de la loi de finances

A. Définition

A la fin octobre de l'année t en France, le ministre des Finances soumet au Parlement la loi de Finances : un document comptable précisant les choix de l'État en matière de dépenses et de recettes pour l'année suivante $t+1$. En réalité, ce document est prêt au mois de juillet ; et il est le fruit d'une collaboration entre l'État et divers organismes spécialisés publics et privés (OFCE, Plan, CEEPI, INSEE, BIPE, REXECODE...) y compris les directions de certains ministères. Il est évident que la présentation du dit document au Parlement, implique que l'élaboration, l'exécution et le contrôle du budget respecte des principes et des relations définies sur le plan institutionnel.

De ce point de vue, quatre principes président à la construction du budget (SEMEDO, 2001, p128 - 142), même s'il y a eu des aménagements avec la LOLF :

1. Le principe de l'autorisation parlementaire de prélever des ressources conformément au barème fiscal défini par la loi et d'exécuter des dépenses définissant ainsi les crédits utilisables par l'État.

2. Le principe de la périodicité. Normalement, la période budgétaire est close avec l'année civile : les dépenses et les recettes de l'État de la loi de Finances ne sont valables que pour un an. Cette règle permet à l'État d'avoir une trésorerie et au Parlement de contrôler régulièrement les activités financières de l'État et leur conformité avec la loi. Mais cette règle constitue un cadre très rigide pour trois raisons : assurer la continuité entre budgets successifs, autoriser des programmes dont l'exécution demande du temps et la possibilité de reporter des crédits prévus à d'autres utilisations pour les années suivantes et pour des emplois non définis par la loi. C'est seulement avec la loi organique relative aux finances de 2001, que ce principe a été amendé. L'entrée définitive en vigueur de cette LOLF a commencé au 1^{er} Janvier 2006 : le

budget est maintenant défini pour certains programmes et missions de l'État sur une base pluriannuelle.

3. Le principe de l'unité et de l'universalité. Le budget doit contenir les recettes et les dépenses de l'État dans un seul document (unicité) traçant fidèlement des opérations et non des soldes (universalité). La limite fondamentale est : jusqu'à une époque récente, la dette de l'État était mal chiffrée. D'ailleurs à la fin de l'année 2005, la Cour des comptes a eu à mentionner que la dette de l'État était presque le double du montant déclaré officiellement. Également, la Commission européenne a exigé plus de transparence dans ce domaine et le respect de la norme de dette publique par rapport au PIB (60 % au lieu de 67,5 %). C'est pourquoi avec la LOLF, il est attendu une plus grande sincérité dans les comptes de l'État avec une intégration détaillée de la dette publique.

4. Le principe de l'équilibre du budget. L'État doit s'évertuer à maintenir l'équilibre annuel du budget. En pratique, ce souci n'a pas toujours été respecté ni annuellement, ni sur une longue période. En effet, dans une perspective longue, il est tout à fait envisageable que l'État réalise des excédents en période de croissance, pour injecter cette épargne sous forme d'investissements, de transferts en période de récession pour soutenir l'activité : c'est la technique du lissage fiscal.

Il revient toujours au Parlement et au Sénat de vérifier la légalité et donc le respect des principes propres aux opérations financières de l'État. Sur ce point, il a été souvent avancé l'idée de faiblesse du contrôle parlementaire dans la V^e République. Ce contrôle se fait a priori (budget prévisionnel), puis durant l'exécution de la loi de Finances lorsqu'elle a été adoptée, et *a posteriori*. Toutefois la LOLF semble privilégier des critères de performance (MOUGEOT, BUREAU, 2007). En effet, la nouvelle loi a profondément remanié le cadre budgétaire de l'État. Cette importante réforme implique de se préoccuper désormais de l'efficacité de la dépense publique. Toutefois, il convient d'être attentif d'une part aux méthodes d'évaluation des performances du secteur public, et d'autre part aux systèmes d'incitation à destination des agents publics, encore peu développés, et qu'il va falloir promouvoir ne serait-ce que pour mieux articuler les décisions, les considérations d'efficacité et d'équité. MOUGEOT et BUREAU soulignent que l'évaluation des performances de l'action publique, s'exerce toujours en situation d'asymétrie d'information et le plus souvent hors de toute référence marchande (en particulier pour les fonctions régaliennes). Complexes, multidimensionnels et souvent évolutifs, notamment quant à la pondération des différents critères, les objectifs de l'action publique sont d'autant plus difficiles à évaluer que l'on ne dispose pas en général de l'information transmise par les marchés. Ils mettent l'accent sur les questions de méthodes et d'organisation. Trois points sont soulignés à ce propos : la nécessité d'éviter les risques de capture des évaluateurs, l'attention à porter au choix des indicateurs, ceux-ci devant faire l'objet d'une certification indépendante, l'importance de la dimension qualité, essentielle dans la fourniture de services publics.

B. Intérêt : transparence et prévention contre le comportement de passager clandestin

Pourquoi l'État tient-il à cette présentation malgré son pouvoir de contrainte légale de faire payer l'impôt et d'ordonner des dépenses qui peuvent en partie échapper à la représentation parlementaire ? Il est tenu dans les systèmes démocratiques de discuter avec les représentants élus des populations et divers groupes sociaux. Dans quel but ? Pour gagner en crédibilité et

pour limiter les risques de révolte fiscale, d'évasion des capitaux, de comportement de passager clandestin...

Il va de soi que le rythme de la croissance est déterminant dans les choix budgétaires et fiscaux de l'État, et que ces choix sont toujours discutables.

II. Situation économique et budgétaire de la France : objet de controverses politiques

A. Le cadre actuel

Nous allons raisonner ici par rapport à ces dernières années pour circonscrire, délimiter le débat. En 2003, le gouvernement RAFFARIN a été confronté à une récession, et ce malgré le relâchement de la discipline budgétaire voulue par le Pacte de stabilité et de croissance. Tout au début, le gouvernement affichait l'ambition de diminuer les impôts en même temps que les dépenses ; le résultat ne s'est pas fait attendre en termes de déficits. M. DE VILLEPIN remplace M. RAFFARIN au poste de Premier Ministre, et la baisse sensible des impôts n'est plus à l'ordre du jour à partir de 2004. La croissance attendue pour 2004 (2,5 %) a été du point de vue de l'affectation des recettes et des dépenses discutée au sein même du gouvernement de manière vigoureuse entre partisans du Pacte social (M. BOORLO) et partisans du ministre de l'Intérieur projeté pour être présidentiable (M. SARKOZY). L'État en 2006 se donne comme objectif de réformer la fiscalité en 2007 avec l'idée de bouclier fiscal, de révision de niches fiscales, de simplification des tranches d'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) en les ramenant de 10 à 5, de baisse de la TVA sur certaines activités et de l'impôt sur les sociétés (IS). Sur le plan pratique, l'économie française est soumise en fait au problème du chômage structurel. L'État français ne peut compter ni sur la locomotive américaine et européenne (l'Allemagne a les mêmes difficultés), ni sur le maintien des coûts salariaux assorti de gains de productivité (la demande intérieure est en baisse). Le gouvernement FILLON, suite à l'élection à la présidence de M. SARKOZY table sur une croissance de 2,25 %. Sur le plan de la communication politique, le gouvernement semble remettre en cause les 35 heures, et l'idée de partage du temps de travail, pour revenir à des modalités plus souples de régulation du marché du travail tenant compte de la spécificité des activités, des entreprises et sur l'âge des demandeurs de travail (contrats nouvel embauche, contrats aidés pour les jeunes...) ; c'est le thème de la *flexsécurité*. Si les impôts ont diminué globalement, les fiscalités locales (taxes foncières, taxes d'habitation...) ont augmenté, et donc la lisibilité de la baisse des impôts n'est pas nette : le gouvernement a renoncé à l'idée de baisse des impôts tout en maintenant le *fameux paquet fiscal*. Le gouvernement pèse de plus en plus sur les allocations chômage et privilégie la prime à l'emploi pour les chômeurs cherchant activement du travail et le prouvant de diverses manières contrôlées par l'ANPE. Le gouvernement dispose à son avantage de départs massifs à la retraite, pouvant ainsi diminuer la masse salariale au titre du paiement des fonctionnaires ; il affiche également un objectif de diminution des recrutements dans la fonction publique. Les réformes de la Sécurité sociale dans ses compartiments les plus déficitaires : maladie et retraites sont également posées. Par rapport à l'assurance maladie, les volets de réduction des déficits sont : la fidélisation de la relation entre patient et médecin, la suppression des avantages de médecins spécialistes, le déremboursement de certains médicaments sur la base de paiements alignés sur les prix des produits génériques et non sur la

molécule de référence, la révision du forfait hospitalier, le paiement par le malade à l'hôpital d'actes évalués à plus de 90 euros. Par rapport à la retraite, le débat est de savoir, comment introduire des éléments de capitalisation (épargne retraite...) dans le système de répartition existant. Enfin, avec la privatisation et l'incitation à des alliances de groupes comme Air France, EDF, Gaz de France, l'État entend améliorer sa solvabilité. Par rapport à ce dernier point, il convient encore de souligner que la Commission européenne exige une déréglementation accrue des services publics de réseaux de la France à partir du 1^{er} janvier 2007. A la fin 2007, le déficit public par rapport au PIB a été de 2,7 %, et en 2008, ce ratio s'est détérioré pour dépasser largement les 3 % du PIB surveillé par Bruxelles. D'ailleurs dès avril 2008, la France est menacée de sanctions par Bruxelles, puisqu'elle se rapprochait dangereusement de la valeur de référence du Pacte de stabilité et de croissance. Plusieurs facteurs expliquent cette tendance lourde : la récession (taux de croissance de 0,8 %) ; le paquet fiscal qui a coûté selon les experts à peu près 0,3 % de point PIB soit 12 milliards d'euros pour le budget de l'État, et la situation mondiale dégradée. Le gouvernement promet de remettre de l'ordre dans ses finances publiques d'ici 2012, conscient que la situation globale européenne ne l'expose plus à des sanctions pour déficit excessif, au regard des résultats de l'ensemble des pays en 2009.

Il convient cependant de signaler des nouveautés de la loi de Finances en 2010 comme la taxe carbone, la lutte contre l'évasion fiscale avec les fichiers HBCS dérobés en Suisse, et la réforme de la taxe professionnelle. Globalement, ces nouveautés affectent plus les revenus des ménages, encore qu'avec l'approche des élections régionales de 2010, l'État restituera les recettes de la taxe carbone. En effet, les entreprises vont bénéficier en 2010 de 1,7 milliards d'allègements fiscaux.

Quelles sont les nouveautés pour les ménages ?

En premier lieu, certains ménages épargnants riches ou pas ayant placé dans les assurances-vie multi support devront payer des prélèvements sociaux (CSG, RDS) à hauteur de 386 millions d'euros, et les plus-values boursières seront taxées pour rapporter 113 millions d'euros à l'État.

En deuxième lieu, il faut signaler la hausse du forfait hospitalier de 16 à 18 euros/jour d'hospitalisation sauf pour les bénéficiaires de la CMU et les femmes enceintes, soit 160 millions au total recueillis par l'État. Le déremboursement de médicaments doit rapporter à l'État 145 milliards avec des 110 médicaments dont les taux de remboursement base SECU sont passés de 35 % à 15 %.

Troisièmement, l'État prévoit de récolter 135 millions en fiscalisant partiellement (et donc pour moitié de la somme perçue) les indemnités journalières des accidentés du travail ; de même la fiscalisation des indemnités de départ à la retraite volontaire permet à l'État de mobiliser 50 millions sauf application de régimes spécifiques comme pour les victimes de l'amiante.

Enfin, l'État a maintenu le crédit d'impôt (100 millions) pour les dépenses d'équipement de l'habitation principale respectant les normes écologiques, surtout en direction des personnes âgées, des handicapés.

Même dans le détail, des distorsions existent au sein du groupe constitué par les ménages. En effet, si le gouvernement a plafonné l'avantage global procuré par les niches fiscales, ne pouvant pas excéder 20 000 euros et 8 % du revenu imposable (contre 25000 en 2009 et 10 % du revenu), il n'est cependant pas tenu compte dans le calcul du plafonnement de certaines

réductions d'impôts obtenus par les ménages qui ont effectué des investissements outre-mer, des investissements dans la location meublée ou dans les logements neufs destinés à la location sous le régime SCCELLIER.

Quelles sont les dispositions pour les entreprises ?

Les entreprises sont concernées par la taxe carbone qui leur sera restituée et pour un montant de 1,1 milliard d'euros. Elles sont d'ailleurs pas toutes impliquées ; sont exclues du dispositif, celles échangeant déjà des quotas de gaz carbonique, les activités comme la pêche et l'agriculture. La suppression de la taxe professionnelle représente pour les entreprises un allègement de 11,7 milliards. Elles devront contribuer exceptionnellement à financer les organismes complémentaires d'assurance maladie en prévision du choc provoqué par la grippe H1N1. Les organismes financiers (banques, assurance et assimilés) sont redevables de frais d'inspection estimés à 100 millions d'euros, parce que la Banque de France avec la crise est tenue de les contrôler. L'épargne salariale et les *retraites dorées* de hauts cadres devront rapporter à l'État 425 millions d'euros.

B. Les oppositions sur les choix budgétaires de l'État et les nouvelles contraintes de la LOLF

Nous voyons que ces choix traduits dans la loi de Finances peuvent être infléchis par divers événements nationaux et internationaux (croissance, transition politique, conflits, prix du pétrole...). En ce sens, toute loi de Finances est rectificative ; même le travail parlementaire peut conduire à de tels ajustements. La démocratie exige un débat entre le gouvernement et les opposants politiques portant sur la loi de finances. La gauche socialiste à l'origine des 35 heures réfute la position du gouvernement ; elle ne souscrit pas également à la refonte de la sécurité sociale, des allocations chômage et retraite tout en avançant l'idée que les réformes fiscales comme celles portant sur les droits de succession sont favorables qu'aux groupes sociaux aisés...

Il faut remarquer que depuis le projet de la LOLF de 2001, les gouvernements successifs de droite et de gauche cherchent à moderniser la gestion publique, répondant ainsi aux exigences européennes. Le projet de loi de 2006 a été présenté selon les nouveaux principes de cette constitution financière, votée déjà en 2001 par la gauche et la droite, visant à réduire en priorité les dépenses publiques. Un fait novateur est que les ministères ne présentent plus de manière séparée leur budget en distinguant comme par le passé le budget d'investissement du budget de fonctionnement. Ainsi, d'une part des crédits de fonctionnement peuvent être affectés à des budgets d'investissement (souplesse dans l'utilisation des fonds), et d'autre part, les budgets doivent être coordonnés entre ministères et ordonnateurs de dépenses pour répondre à des missions précises. En outre, des crédits peuvent être reportés pour assurer la continuité entre budgets successifs. Désormais donc, le budget est divisé en 34 missions (sécurité, justice, enseignement, recherche...) ; missions qui peuvent relever de plusieurs ministères. Chacune de ses missions est découpée en programmes, au nombre de 132 au total. Pour ces programmes, une stratégie est définie pour sélectionner les objectifs prioritaires, et il n'y a pas de dépenses prévues avant le repérage des moyens. La réalisation des objectifs sera mesurée par des indicateurs de moyens (efficacité). La LOLF doit normalement conduire à substituer la logique dépensière ancienne de l'État par une logique de moyens et de résultats voire d'efficacité, tout en affirmant la transparence et la sincérité des comptes de l'État.

Un fait particulièrement intéressant est à noter le discours public a introduit la géographie économique dans ses objectifs avec les pôles de compétitivité. *Alors que l'objectif majeur de la politique d'aménagement du territoire était d'éviter la concentration des activités sur quelques régions riches et d'aider les territoires en déclin, cette nouvelle politique part de l'idée qu'il faut encourager le regroupement d'activités économiques et de recherche d'un même secteur sur un territoire donné afin d'améliorer la productivité des entreprises.* D'un objectif d'équité, on est donc passé à un objectif d'efficacité. Il est cependant prématuré de présumer des performances de ces zones définies par les pouvoirs publics⁵.

L'État français ne rencontre pas de réelle résistance avec une gauche socialiste affaiblie et une perte de terrain et d'audience de François BAYROU, attaché à la diminution de la dette publique, dans un contexte où le keynésianisme est de retour en force.

Au-delà donc, des oppositions politiques et doctrinales nécessaires en démocratie, lorsque la loi de Finances est adoptée, elle permet à l'État :

1) de prélever des impôts directs ou indirects aux influences différentes et discutables sur l'activité économique ;

2) d'affecter de telles ressources fiscales à des dépenses ayant des objectifs économiques et sociaux et si elles sont insuffisantes de les combler par exemple par des emprunts ou par un financement monétaire.

La perception des influences des types d'impôt sur l'activité économique ou question dite de l'incidence fiscale a séparé originellement les économistes en deux camps : l'école de la capacité contributive et l'école du principe d'équivalence. Toutefois, avant de préciser la substance de ces deux écoles, nous pouvons illustrer par l'exemple de la TVA la question de l'incidence fiscale. Elle est collectée par les entreprises, mais payée par les consommateurs de produits (biens, services, facteurs) mais reversés à l'État. D'aucuns pensent pourtant, qu'elle est supportée uniquement par les consommateurs, alors que d'autres pensent qu'elle agit sur l'offre de biens. En ce dernier sens, la mesure de la baisse de la TVA des produits de restauration ou pour la rénovation de logements est interprétée comme une incitation à l'endroit des entrepreneurs... La TVA agit donc sur l'offre et la demande, a des incidences sur les revenus et les profits ; la charge fiscale se répartit entre les offreurs et les demandeurs. On voit bien qu'avec la TVA, qu'on ne peut être affirmatif sur les incidences de la fiscalité, mais aussi quant aux principes qui animent l'État en matière de choix fiscaux. Nous pouvons maintenant en venir à ces deux écoles qui se sont initialement affrontées pour déterminer la charge de l'impôt.

III. Les fondements originels de l'Économie des Finances publiques

A. L'école de la capacité contributive

Elle est également appelée école de la justice redistributive ; elle retient que les individus en mesure de payer l'impôt, qu'ils soient usagers ou non des services publics, doivent payer l'impôt. L'équité est l'objectif de cette mouvance ; elle souhaite égaliser de manière relative le sacrifice exigé de chaque contribuable (la question de la répartition de la charge fiscale), et en ce sens, faire payer plus d'impôts aux revenus élevés, quitte à exonérer certains individus à

⁵ G. Duranton, Ph. Martin, Mayer Th., Mayneris Fl. (2008), *Les pôles de compétitivité. Que peut-on attendre?*, Ed Rue d'ULM, Presses de l'École Normale supérieure.

revenus faibles. Les taxes sont définies indépendamment des choix budgétaires, et établies en fonction du revenu ou de la richesse des individus. La position des individus après impôt n'est pas déterminante, c'est plutôt l'incidence réelle (production et emploi) voire globale de l'économie qui entre en ligne de compte dans un souci de justice sociale redistributive. Elle pense que les déficits et la dette ne doivent pas être une préoccupation majeure dès lors qu'ils participent à la création de richesses et à la réduction du chômage. Les keynésiens adhèrent à cette vision, encore que avec l'avancée de la macroéconomie contemporaine et de l'économétrie, ils signalent l'existence d'effets de seuils et donc qu'il existe des limites maximales d'efficacité de telles politiques expansionnistes dus à des problèmes de crédibilité de l'action publique et des anticipations des agents en termes d'impôts. A ce titre, les travaux de CARMEN REINHART et KENNETH ROGOFF⁶, estiment qu'à partir de 90 % du PIB, la dette publique réduit la croissance de 1 %. Leur analyse porte sur le niveau de dette publique (uniquement celle de l'État central) et son impact sur la croissance économique. Comme l'endettement public a littéralement explosé ces 18 derniers mois, le thème est particulièrement brûlant. L'étude s'appuie sur de nouvelles données, intègre 44 pays et porte sur la période de 1890 à 2009. Leur analyse montre que la dette augmente en moyenne de 86 % dans les trois années qui succèdent à une crise financière. Une découverte qui semble se confirmer actuellement puisque cinq des principaux pays les plus concernés par la crise (États-Unis, Royaume-Uni, Islande, Irlande, Espagne) ont vu leur dette publique augmenter de 75 % en moyenne en quelques mois. Le ratio de dette publique au PIB atteint 62% en moyenne pour les cinq pays, soit 84 % aux États-Unis, 72 % au Royaume-Uni, 69 % en Islande, 44 % en Irlande. Même les pays qui ont moins souffert depuis 2007 présentent une hausse de 20 % de leur dette publique. Les deux économistes mettent en lumière une barrière importante pour la dette publique, celle des 90 %. La croissance baisse de 1 % au-delà de cette barrière, aussi bien pour les pays industrialisés que les pays émergents. Cette observation porte sur la médiane des pays. La médiane signifie qu'il y a autant de pays au-dessus qu'au-dessous de ce chiffre. Mais attention, la croissance moyenne baisse pour sa part de presque 4%. Au sein des pays dépassant les 90% de dette publique, la croissance n'a été que 1,7% contre 3,7% pour les pays avec un ratio de dette publique en dessous de 30%. Ils estiment en outre qu'une attention particulière doit être accordée à la dette obtenue à partir de ressources externes. De fait, l'impact négatif est plus fort si un pays doit faire appel aux investisseurs étrangers. REINHART et ROGOFF montrent que si la dette extérieure d'un pays (privée et publique) dépasse 60 % du PIB, la croissance économique est réduite de 2 %. Et pour des niveaux d'endettement externe encore supérieurs, le frein est encore plus fort. A 90 % de dette externe, la croissance est diminuée de moitié. Or la dette extérieure des pays industrialisés s'est envolée récemment et atteint en moyenne 200 % en Europe, selon les experts. Elle est moitié moindre aux États-Unis et n'atteint que 50 % en Amérique latine. Les économistes ajoutent que la moitié des défauts de paiement des pays émergents depuis 1970 sont le fait de pays dont le ratio de dette dépassait 60 %.

B. L'école du principe d'équivalence

Elle se soucie de l'allocation optimale des ressources. Elle recherche l'efficacité économique, et son but est d'individualiser l'impôt (l'effort fiscal) en fonction de la consommation individuelle et de l'utilité retirée ou de la perte subie à la suite d'une implication

⁶ C. REINHART et K. ROGOFF (2009), « This time is different, eight centuries of financial folly », Ed. Princeton University Press.