

INSTITUT
MONTAIGNE



Retour sur le « paquet fiscal » de 2007

Eric Dussoubs
Antoine Imbert
Maîtres de conférence à Sciences Po
janvier 2012

La loi TEPA¹ a été l'une des mesures les plus emblématiques du début du quinquennat. Ce paquet fiscal consistait en une série de réformes visant à encourager le travail et à accroître le pouvoir d'achat : l'exonération d'impôt sur le revenu et la réduction de charges sociales sur les heures supplémentaires, le crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt liés à l'acquisition d'une résidence principale, l'allègement des droits de succession et donations, le renforcement du bouclier fiscal, la réforme de l'ISF et enfin l'exonération fiscale du travail étudiant.

Le système fiscal peut se voir assigner trois objectifs : la compétitivité de l'économie, l'équité et le rendement. C'est à l'aune de ces trois critères que la loi TEPA peut être évaluée, ou plutôt pouvait car le paquet fiscal n'existe déjà plus en tant que tel. La plupart des mesures ont d'ores et déjà été supprimées ou modifiées dans un sens moins favorable aux bénéficiaires.

A qui profite le paquet fiscal ?

La loi TEPA a souvent été accusée de constituer un cadeau aux contribuables les plus fortunés. Le bouclier fiscal et l'allègement des droits de succession ont concentré les critiques de cette nature. La réalité est plus contrastée : les mesures qui ont profité aux contribuables les plus aisés ne sont pas les plus coûteuses du paquet fiscal.

Coût des différentes mesures du paquet fiscal en 2010

| Mesure | Coût en million d'euros |
|--|--------------------------------|
| Exonération d'IR des heures supplémentaires | 1 390 |
| Exonération de charges sociales sur les heures supplémentaires | 2 976 |
| Déduction partielle des intérêts d'emprunt immobilier | 1 525 |
| Défiscalisation du travail étudiant | 200 |
| Réduction des droits de succession/donation | 2 000 |
| Bouclier fiscal (2009) | 700 |
| ISF PME | 768 |
| ISF dons | 70 |
| Total | 9 629 |

Source : documents budgétaires

Le bouclier fiscal

¹ Loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, dite loi TEPA.

Mesure devenue symbolique de l'injustice fiscale pour de nombreux commentateurs, le bouclier fiscal avait été créé par la loi de finances pour 2006, et son niveau porté de 60 % à 50 % du total des revenus par la loi TEPA².

Le coût annuel de ce dispositif était assez réduit pour les finances publiques : environ 700 millions d'euros pour 19 000 bénéficiaires en 2009, à comparer au déficit public de cette année-là qui représentait plus de 100 milliards d'euros. Les chèques versés à des personnes fortunées et qui ont choqué l'opinion ne pouvaient par définition bénéficier qu'à des personnes acquittant déjà plus 50 % de leurs revenus sous forme d'impôt, ce qui n'est pas négligeable.

L'impôt sur le revenu a depuis sa création une vocation redistributive ; il est donc normal que les plus riches soient davantage imposés, surtout en période de crise. Toutefois, la suppression du bouclier fiscal reposera à terme la question du bon niveau d'imposition des plus fortunés dans une économie ouverte où le travail et le capital sont mobiles. Pour le moment, selon l'annuaire statistique de la direction générale des finances publiques, 1 % des foyers fiscaux les plus riches acquittent toujours 37 % du total de l'impôt sur le revenu³.

La réforme de l'ISF

La réforme de l'ISF engagée par le paquet fiscal a quant à elle profité mécaniquement aux plus favorisés. La loi TEPA a apporté trois changements principaux à l'ISF :

- l'abattement au titre de la résidence principale a été relevé de 20 % à 30 % ;
- une réduction d'impôt a été créée au titre de l'investissement dans les PME. Initialement, les redevables de l'ISF pouvaient imputer sur le montant d'ISF mis à leur charge 75 % des versements (souscription ou augmentation de capital), dans la limite annuelle de 50 000 € ;
- le même avantage fiscal a été mis en place pour les dons effectués au profit d'organismes d'intérêt général.

Les droits de succession et donations

En ce qui concerne les droits de succession et donations, ceux-ci ont été allégés et non supprimés comme on l'entend parfois. L'abattement de 50 000 euros a été porté à 150 000 euros pour les successions en ligne directe, ce qui a permis d'exonérer totalement 95 % de ces successions (80 % avant la loi TEPA), c'est-à-dire celles des classes populaires et des classes moyennes. Pour les 5 % restant, les plus riches, les successions sont toujours taxées selon un barème progressif, dont la dernière tranche s'élève désormais à 45 % (avec un abattement inférieur à celui qui existe par exemple en Allemagne). On est donc loin d'une défiscalisation totale.

² Les impôts directs pris en compte sont l'IR, l'ISF, la taxe d'habitation, la taxe foncière sur la résidence principale. Par rapport à la première version du bouclier, la loi TEPA a ajouté aux prélèvements pris en compte la CSG et la CRDS.

³ http://www2.impots.gouv.fr/documentation/statistiques/annuaire2009/pages_web/statistiques2009.htm

Les heures supplémentaires

Surtout, la moitié du coût du paquet fiscal a porté sur le dispositif des heures supplémentaires⁴ dont bénéficient plus de 8 millions de ménages. Or, les heures supplémentaires profitent essentiellement aux ouvriers et employés, et non aux cadres auxquels s'applique le régime du « forfait-jours », ni aux professions libérales. La mesure s'est donc bien traduite par un gain net de pouvoir d'achat pour les bénéficiaires, issus dans leur très grande majorité des classes populaires et des classes moyennes.

Enfin, il faut noter que le paquet fiscal prévoyait l'expérimentation d'un revenu de solidarité active (RSA), généralisé depuis. C'est là un point clé car l'équité du système français doit être appréhendée globalement, en incluant les dispositifs fiscaux mais aussi les prestations sociales qui jouent un rôle majeur dans la redistribution des richesses de notre pays.

Le paquet fiscal a-t-il atteint ses objectifs ?

Les objectifs de la loi étaient la création d'un « choc de confiance » et la valorisation du travail, pour favoriser la croissance et augmenter le pouvoir d'achat. Les principales mesures du paquet fiscal ont donné lieu à des évaluations, dont les résultats peuvent être résumés ainsi :

- **l'exonération d'impôt sur le revenu et la réduction de charges sur les heures supplémentaires n'ont vraisemblablement eu qu'un impact très limité sur l'emploi.** Les statistiques fiscales montrent bien une hausse des heures supplémentaires déclarées, mais la comptabilité nationale n'a enregistré aucune augmentation des heures travaillées en France. Ce décalage suggère un effet d'aubaine important, conduisant à déclarer des heures supplémentaires non déclarées auparavant, mais bel et bien travaillées (en raison de la crise économique et des perturbations statistiques qu'elle provoque, il est toutefois difficile de mesurer l'ampleur de ce phénomène de substitution) ;
- **la déduction partielle des intérêts d'emprunt immobilier n'a probablement eu qu'un impact marginal sur l'achat de logement et la demande de crédit.** Cette mesure s'adressait par définition à des personnes pouvant acheter un logement et disposant déjà d'un certain niveau de revenus, qui leur donne accès au marché du crédit. L'ampleur de l'incitation invite à s'interroger sur son impact réel : pour un emprunt de 450 000 € l'avantage fiscal était d'environ 3 000 € (et le plafond de 7 500 € correspondait à des crédits supérieurs à 900 000 €). Il est peu probable que cet avantage fiscal ait été de nature à modifier la décision d'achat de ménages disposant d'une telle capacité d'emprunt. A

⁴ Ce dispositif a deux volets : (i) les salariés bénéficient d'une exonération d'impôt sur le revenu et d'un allègement des cotisations sociales sur la partie de salaire versée en contrepartie des heures supplémentaires ou complémentaires. (ii) Pour l'employeur, les heures supplémentaires bénéficient d'une réduction forfaitaire de cotisations sociales fixée à 0,50 € par heure supplémentaire. Pour les entreprises de moins de 20 salariés la déduction est de 1,50 €.

titre d'indice complémentaire, on peut également relever que les banques n'intégraient pas cette économie lorsqu'elles examinaient les dossiers de demande de crédit immobilier déposés par les emprunteurs, se focalisant exclusivement sur leur niveau de revenu ;

- **les études d'opinion montrent que la réduction des droits de successions et donations est l'une des mesures les plus populaires du quinquennat 2007-2012.** Bien qu'elle soit contestable du point de vue de l'efficacité économique (il est plus redistributif et moins pénalisant pour l'activité économique de taxer une fois le patrimoine, au moment de la succession, que tout au long de la vie), la réduction des droits de succession correspond à une préférence fortement ancrée dans les esprits français – pour un impact budgétaire qui n'est pas négligeable, mais demeure somme toute limité ;
- **concernant le bouclier fiscal, le débat concerne surtout sa portée politique symbolique et redistributive,** et se pose moins en termes d'importance pour les finances publiques. En tout état de cause, sa suppression n'est pas de nature à renforcer l'attractivité fiscale de la France pour les hauts revenus ;
- **l'ISF-PME est, de toute la loi TEPA, la mesure économiquement la plus efficace.** Désormais, un quart du produit de l'ISF abonde des levées de fonds au profit des PME. L'impact économique de cette mesure doit toutefois être nuancé de deux constats : environ 30 % des fonds levés sont consommés en frais de gestion par différents intermédiaires, et les règles de fonctionnement des fonds collecteurs d'ISF-PME (ratios d'emprise, délais d'investissement etc.) sont trop contraignantes et limitent les perspectives de rendement. Mais ces ajustements techniques nécessaires ne doivent pas remettre en cause l'appréciation globalement positive que l'on peut porter sur ce mécanisme.

Le paquet fiscal a donc eu des effets contrastés. Des gains de pouvoir d'achat indéniables pour les bénéficiaires du régime des heures supplémentaires, de la déductibilité des intérêts d'emprunt ou de l'allègement des droits de succession. En revanche, les effets sur la croissance et la compétitivité de l'économie française sont demeurés modestes.

Toutefois, la loi TEPA représente une des rares tentatives des dix dernières années de baisser les prélèvements obligatoires en France (d'un peu plus de 0,5 point de PIB), et la principale d'entre elles.

Mais ses effets sont finalement peu visibles dans les taux de prélèvements obligatoires. Ils représentaient 43,5 % du PIB en 2007 et 42,5 % du PIB en 2010. Il est d'ailleurs difficile d'identifier la contribution précise de la loi TEPA à cette variation, la crise économique ayant perturbé depuis la fin de l'année 2008 la composition et la dynamique des assiettes fiscales mais également le niveau et la croissance du PIB. En tout état de cause, il n'apparaît plus aujourd'hui envisageable de faire baisser le niveau des prélèvements obligatoires en France dans les proportions du paquet fiscal.

Que reste-t-il du paquet fiscal aujourd'hui ?

A l'exception de la défiscalisation des heures supplémentaires et des salaires étudiants, les mesures du paquet fiscal ont été soit supprimées, soit modifiées dans un sens moins favorable aux bénéficiaires. La mesure la plus emblématique a été la suppression du bouclier fiscal, présentée comme la contrepartie d'une importante réforme de l'ISF (refonte du barème), qui s'applique depuis le 1^{er} janvier 2012.

Ainsi, les mesures qui bénéficiaient aux plus fortunés ont été remises en cause depuis avec la suppression du bouclier fiscal, le durcissement du dispositif ISF-PME, l'augmentation des droits de succession pour les dernières tranches du barème. En revanche, la défiscalisation des heures supplémentaires a été préservée et continue de profiter très majoritairement aux employés et ouvriers.

| Dispositif | Statut | Commentaires |
|---|-----------------------|---|
| Heures supplémentaires | Maintien | Parmi les mesures annoncées par le Premier ministre le 24 août 2011 figure cependant l'intégration des heures supplémentaires dans le barème des allègements généraux de charges (allègements « Fillon » entre 1 et 1,6 SMIC). Les recettes attendues sont de l'ordre de 600M€, à la charge des employeurs. |
| Intérêts d'emprunt – résidence principale | Suppression | Création en contrepartie d'un prêt à taux zéro renforcé, le « PTZ+ », le 1 ^{er} janvier 2011. Le 7 novembre dernier, le Premier ministre a annoncé que le PTZ+ serait supprimé pour les logements anciens. |
| Travail étudiant | Maintien | |
| Droits de mutation | Suppression partielle | Les abattements sont maintenus. En revanche, le Gouvernement a relevé de 5 points les taux des deux dernières tranches du barème pour les successions imposables (de 35 % à 40 % et de 40 % à 45 %). Pour les donations, le délai entre deux cessions défiscalisées a été relevé de 6 à 10 ans. Les réductions de droits liés à l'âge du donateur ont été supprimées. Enfin, dans le plan d'équilibre des finances publiques présenté le 7 novembre 2011, les seuils d'exonération des successions et donations ont été gelés pour 2012 et 2013. |
| Bouclier fiscal | Suppression | La loi de finances rectificative pour 2011 a supprimé le bouclier fiscal et engagé une réforme de l'ISF présentée comme sa contrepartie. La pleine application de cette réforme est toutefois renvoyée à l'exercice 2012. |
| Réduction d'ISF | Suppression partielle | Depuis août 2011, la réduction ISF PME a été abaissée de 75 % à 50 % des sommes investies, tandis que le plafond a été diminué de 50 000€ à 45 000€. Pour les dons, le taux de 75 % continue de s'appliquer mais le plafond a également été diminué à 45 000 euros. Par ailleurs, la suppression du bouclier fiscal n'a pas été accompagnée de celle de l'ISF, mais d'un relèvement du seuil d'imposition de 800 000€ à 1,3 M€, permettant d'exonérer près de 250 000 contribuables. Pour 2012, la réforme prévoit l'instauration d'un barème avec deux taux <i>moyens</i> (0,25 % et 0,5 %) contre six taux <i>marginiaux</i> auparavant (de 0,55 % à 1,8 %). Le patrimoine sera donc taxable au premier euro en contrepartie de la baisse des taux. Enfin, le Premier ministre a annoncé le 7 novembre dernier le gel du barème de l'ISF pour 2012 et 2013. |

Même si le bilan économique des mesures est contrasté, les modifications apportées aux dispositions de la loi TEPA sont emblématiques de deux maux du système fiscal français : la complexité et surtout l'instabilité.

Pour être compétitif et avoir un impact sur les arbitrages des ménages et des entreprises, un système fiscal doit être un minimum prévisible. Or, les modifications successives apportées par un Gouvernement aux dispositifs fiscaux qu'il a lui-même créés sont de nature à décrédibiliser les réformes ultérieures. Cette instabilité ne peut être imputée entièrement à la crise économique : elle est un problème récurrent de la politique fiscale française. Quelles que soient les réformes fiscales du prochain Gouvernement, elles devront être simples et durer pour produire des effets.