

Stefanie Stantcheva et Marie-Claire Villeval

# « La complexité fiscale française a un coût social et économique très lourd »

Stefanie Stantcheva et Marie-Claire Villeval sont les conférencières invitées des 18<sup>e</sup> Journées Louis-André Gérard-Varet organisées les 13 et 14 juin prochains par l'Institut d'économie publique de l'Aix-Marseille School of Economics. La première est professeure à Harvard, Prix du Meilleur jeune économiste de France 2019 et utilise de gigantesques bases de données pour analyser les effets de long terme de la fiscalité sur l'innovation. La seconde est directrice de recherche au CNRS, ancienne présidente de l'Association française de science économique et cheffe de file de l'économie comportementale en France, cette branche de la discipline qui recourt à l'expérimentation pour comprendre et prédire la prise de décision des agents économiques. Deux générations d'économistes, deux approches méthodologiques, mais un seul et même constat : en matière de prélèvements obligatoires, la France gagnerait à la simplification du système et à l'harmonisation européenne.



Stefanie Stantcheva

**Le mouvement des Gilets jaunes a notamment été interprété comme la conséquence d'une érosion du consentement à l'impôt en France. Comment expliquer ce phénomène ?**

Marie-Claire Villeval (M.-C. V.) : Le paradoxe est que nombre de ceux qui protestent au sein de ce mouvement paient peu ou pas d'impôts sur le revenu, mais utilisent largement les biens publics, notamment les infrastructures routières. Il y a une tendance générale à considérer que l'on est soi-même surtaxé, mais que ce sont les autres qui devraient être davantage taxés. Donc, il y a érosion du consentement à payer pour soi, mais pas pour les autres...

Stefanie Stantcheva (S. S.) : La compréhension des attitudes face à la redistribution est l'un des axes principaux de mes recherches. Pour y parvenir, je mène des études en ligne, mêlant questionnaires et expériences soumises à plusieurs milliers de personnes dans plusieurs pays. Nous montrons que les citoyens préfèrent payer des impôts s'ils servent à

aider des personnes qui leur ressemblent et qu'ils sont, au contraire, réticents à payer si leur contribution bénéficie surtout aux immigrants, aux minorités et aux inactifs. Or, il existe des biais de perception majeurs sur ces sujets. En France et ailleurs, on pense systématiquement qu'il y a davantage d'immigrants qu'il n'y en a en réalité, qu'il y a plus de chômeurs qu'il n'y en a réellement, etc. Cela peut, en partie, expliquer cette aversion à la redistribution qui monte dans certains pays.

M.-C. V. : Pour restaurer un consentement à l'impôt plus large en France, il faut aussi mieux expliquer l'usage qui est fait du revenu fiscal : quelle part de nos impôts sert à financer l'hôpital ? Combien coûte une année d'enseignement à l'université ?, etc. Le problème est qu'il n'y a pas, en France, de véritable consensus social sur les usages de l'argent public et les politiques à mettre en place. L'économie comportementale estime que la redistribution pose toujours un conflit d'objectifs, entre efficacité et égalité. Dans les sociétés homogènes d'un point de vue culturel et économique, il est plus facile de parvenir à un consensus sur l'objectif à poursuivre à travers la fiscalité. Dans les sociétés hétérogènes comme la nôtre, une tension émerge entre ceux qui, en proportion, bénéficient plus qu'ils ne contribuent et ceux qui sont dans la situation inverse.

**Selon les estimations, entre 25 et 100 Md€ d'impôts ne sont pas acquittés chaque année en France. L'économie propose-t-elle des moyens innovants pour lutter contre la fraude fiscale ?**

M.-C. V. : En matière de fraude fiscale, on pense tout de suite au « bâton », mais il ne faut pas négliger la « carotte » ! De ce point de vue, les programmes de clémence (NDLR : comme le Service de traitement des déclarations rectificatives qui a recouvré près de 8 Md€ d'arriérés et de pénalités entre 2013 et 2017) sont très utiles : mieux vaut récupérer les montants évadés en aménageant la

peine, plutôt que menacer d'amendes records sans pouvoir rapatrier ces montants. À côté des instruments classiques, il existe des outils plus psychologiques qui visent à accroître le coût moral de la tricherie. On sait par exemple que les gens sont sensibles à leur image sociale, les dispositifs de *name and shame* (NDLR : afficher le nom des fraudeurs) peuvent donc être efficaces. Autre procédure qu'il serait intéressant de tester : l'inversion de l'ordre de la déclaration. Des études solides montrent qu'en faisant signer la déclaration sur l'honneur avant l'exposé des sinistres, des compagnies d'assurance américaines ont réduit les déclarations frauduleuses. L'idée est que si vous signez une déclaration sur l'honneur en premier, vous serez plus gêné de faire une déclaration mensongère. Pourquoi ne pas tester cette procédure pour la déclaration d'impôt en France ?

**De nombreux travaux académiques mettent en avant l'existence d'une « énigme scandinave » en matière fiscale. En effet, dans des pays comme le Danemark, la fraude fiscale est quasi nulle alors que le taux de prélèvements obligatoires est très élevé. Doit-on alors considérer la fraude fiscale comme un comportement culturel ?**

S. S. : Absolument pas ! Ces travaux montrent que la faiblesse de la fraude à l'impôt sur le revenu s'explique avant tout par le *third party reporting* (NDLR : la déclaration par les tiers que sont les entreprises et les administrations qui versent les revenus), qui est généralisé au Danemark et dans d'autres pays. À ce titre, il faudra analyser les résultats de la mise en place du prélèvement à la source en France. Il faut aussi remarquer que les revenus qui sont autodéclarés, par exemple les revenus tirés d'une activité d'indépendant, sont beaucoup plus sujets à la fraude que les revenus salariaux.

M.-C. V. : Et il ne faut pas minimiser un résultat important, que l'économie comportementale reproduit facilement en laboratoire : toutes

choses égales par ailleurs, plus le taux de prélèvement est élevé, plus la fraude l'est aussi. En revanche, il est vrai qu'un même taux de prélèvement va produire des taux de fraude différents d'un pays à l'autre, car la confiance dans les pouvoirs publics n'est pas la même. Les institutions sont très respectées dans les pays scandinaves et cela explique l'apparente énigme dont vous mentionnez l'existence. Augmenter la transparence et lutter contre la corruption dans nos institutions politiques, voilà deux moyens concrets pour lutter contre la fraude fiscale dans notre pays !

**L'un des maux français, c'est aussi la complexité...**

S.S. : ... et cette complexité est plus lourde de conséquences qu'on ne le croit ! J'ai récemment étudié le système des régimes fiscaux et sociaux auxquels sont soumis les micro-entrepreneurs en France. Le but de ces régimes était d'introduire de la simplicité et de la fluidité dans la création d'entreprise et c'est l'inverse qui s'est produit... Mon étude montre que cette complexité a un coût important, car de nombreux petits entrepreneurs n'ont pas choisi le régime le plus approprié à leur situation. Au coût économique du mauvais choix s'ajoute le fait que les prélèvements socio-fiscaux sont pour partie régressifs, car nous montrons que ce sont les entrepreneurs disposant du plus faible niveau de diplôme et des plus bas revenus d'activité qui effectuent les choix les moins optimaux en matière de régime socio-fiscal. Cet exemple prouve bien qu'une fiscalité complexe peut avoir un coût économique et social très lourd.

**La substitution de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) par l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) est très contestée politiquement, mais le gouvernement la justifie par la volonté de favoriser l'investissement productif et l'innovation. Cette substitution constitue-t-elle une bonne décision économique ?**

M.-C. V. : Sans aucun doute. De toute façon, cet impôt rapportait très peu d'argent aux pouvoirs publics. Sa principale vertu était de rappeler que les plus riches doivent contribuer davantage en proportion. Je pense sincèrement qu'il y a d'autres moyens plus efficaces pour parvenir à cet objectif.

S.S. : Il m'est impossible de répondre à votre question en l'absence de données. Mais le deuxième axe de mes recherches porte précisément sur les liens entre fiscalité et innovation. En résumé, j'ai montré avec mes coauteurs qu'en perspective historique, la quantité et la qualité de l'innovation sont réduites quand les impôts sur les individus et les sociétés augmentent. Ce résultat corrobore un constat établi là encore sur le long terme : l'innovation tend à se concentrer dans les régions et les États où l'imposition est moins lourde.

**À propos de fiscalité variant d'un pays à l'autre, une récente note d'analyse de France Stratégie<sup>(1)</sup> estime qu'une harmonisation est nécessaire pour enrayer la course au moins-disant fiscal et social en Europe. Une telle harmonisation est-elle vraiment souhaitable ?**

M.-C. V. : Assurément ! On a longtemps pensé que la monnaie unique allait conduire à l'harmonisation dans les autres domaines, c'est évidemment faux. Mais faire la monnaie unique était aussi particulièrement difficile et nous y sommes parvenus. Si la volonté politique est réelle, il me semble donc possible d'avancer dans la construction d'une Europe fiscale et sociale. Poursuivre la course au moins-disant fiscal ou social, c'est s'entraîner tous vers le fond : tous égaux, mais tous pauvres ! C'est un non-sens total... Il faut, au contraire, que les pays membres les plus riches et les plus stables soutiennent les plus pauvres à investir davantage, dans l'éducation notamment. Et il faut, évidemment, se doter de règles économiques communes.

**À ce titre, la proposition émise par le Président Macron d'un SMIC européen est-elle réaliste ? Dans les faits, le salaire minimum roumain est d'environ 400 €, quand son équivalent luxembourgeois évolue à plus de 2 000 €...**

M.-C. V. : Le SMIC européen, c'est un très bel objectif sur un plan politique, économique et éthique. Selon moi, ce n'est pas une mesure irréaliste. D'abord parce qu'on observe en ce moment même un processus de convergence des salaires minimaux entre la France, l'Allemagne et, paradoxalement, la Grande-Bretagne. C'est un fait majeur dont on sous-estime la portée. Ensuite, il faut être clair : un salaire minimum européen ne veut pas dire salaire unique. Il est hors de question d'abaisser le salaire minimum des pays les plus avancés, tout comme il est impensable de demander à la Roumanie de relever son salaire minimum au niveau de notre SMIC. Le salaire minimum européen devrait, en fait, être adapté à chaque pays, sous la forme



Marie-Claire Villeval

d'une règle plancher définie en pourcentage du salaire médian.

**À vous écouter, on mesure le fossé qui sépare les résultats de l'expertise économique des décisions politiques sur certaines grandes questions...**

S. S. : Le problème est qu'en matière économique nous avons tous des opinions et des anecdotes. Mais le pluriel d'anecdote, ce n'est pas statistique ! Mon credo est justement que nous devrions construire des politiques publiques plus *data-driven*, comme disent les Américains, c'est-à-dire façonnées et évaluées à l'aide des données. Or, en France, nous disposons d'excellentes données qu'il faudrait peut-être mieux exploiter.

M.-C. V. : Oui, plus que jamais, il est nécessaire de solliciter les expertises scientifiques des économistes. Plus de connaissances sera toujours préférable à plus d'idéologie en matière d'action publique.

Erwan Pastol

[propos recueillis le 20/05/2019]

(1) « Refonder l'Europe de la solidarité » - France Stratégie, Avril 2019.

## Journées Louis-André Gérard-Varet

### Un succès non démenti

En dix-sept ans d'existence, les Journées Louis-André Gérard-Varet se sont imposées comme « le plus grand colloque d'économie publique d'Europe », selon Yves Doazan, directeur adjoint de l'Institut d'économie publique (IDEP) de l'Aix-Marseille School of Economics. Les 13 et 14 juin, la faculté de droit et de science politique d'Aix-en-Provence accueillera près de 200 chercheurs venus d'une trentaine de pays. Outre les interventions de Stefanie Stantcheva et Marie-Claire Villeval, l'IDEP a sollicité celle du spécialiste de la fiscalité américaine, Alan J. Auerbach, professeur à Berkeley. Ces trois noms s'ajoutent à la liste déjà impressionnante des conférenciers prestigieux passés par le congrès aixois. On y relève notamment la présence de trois prix Nobel : Jean Tirole (Nobel 2014), Joseph Stiglitz (2001) et James Mirrlees (1996).