

Migration, imposition des plus qualifiés et avenir de l'Etat providence

Alain TRANNOY
Cercle des économistes

Quand on évoque la mobilité internationale des facteurs de production, l'économiste pense spontanément à celle du capital avec ses conséquences supposées sur la taxation du capital. La mobilité et la compétition fiscale qui s'en suit aurait pour conséquence une diminution des taux d'imposition sur le capital. L'on sait toutefois que la part de l'impôt sur les sociétés dans les recettes fiscales de l'Etat n'a pas diminué dans les pays de l'OCDE. Cette contribution met l'accent sur l'accroissement de la mobilité du travail qualifié avec pour conséquence également une compétition fiscale à ce niveau pour retenir ou attirer les éléments les plus productifs. Cette compétition peut être délétère pour l'Etat providence et nous tentons de chiffrer la réduction de l'impôt sur les plus aisés en nous appuyant sur la théorie de l'impôt optimal.

La mobilité internationale des travailleurs fait partie des défis démographiques et en tant que telle est bien susceptible de modifier les équilibres mondiaux. La mobilité des plus qualifiés, une expression de la mondialisation, n'est pas forcément la plus médiatisée bien qu'elle ait eu tendance à s'accroître au cours des années récentes. En 2000, les personnes qualifiées, définies comme ayant suivis au moins 13 années d'études, représentent à peu-près 35% des émigrants alors qu'ils ne représentent que 11% de la force de travail, ces chiffres étant établis au niveau mondial. Une personne qualifiée est 6 fois plus susceptible de migrer qu'une personne peu qualifiée définie comme une personne avec moins de 6 années d'études. La part des migrants ayant une éducation supérieure est passée de 30% du total en 1990 à 35% en 2000. La connaissance la plus répandue de la langue anglaise parmi les plus qualifiés, le fait que le nombre de programmes d'enseignement en anglais dans les pays non anglophones se répande, le recours à la langue anglaise comme langue de travail dans les entreprises multinationales et ailleurs rendent, semble-t-il, inexorable une baisse des coûts linguistiques et culturels à l'expatriation qui facilite une plus grande mobilité des plus qualifiés. Il n'est que de voir le changement considérable dans l'attitude des docteurs en économie de nationalité française sur trente ans. La France est historiquement un pays relativement rétif à l'émigration, avec relativement peu de réseaux d'expatriés à l'étranger. Ces dernières années, les docteurs français n'hésitent cependant plus du tout à rechercher un premier poste à l'étranger, témoignant du fait que des freins sont tombés.

Simultanément, le constat d'un déclin des taux d'impôt payés par les plus riches peut être établi. Le taux d'impôt moyen de ces personnes a diminué de 2,5 points en cinq ans entre 2003 et 2008 en passant de 31,3% à 28,8%. Cette diminution constatée au niveau des Etats centraux rend plus difficile le financement d'une généreuse politique de redistribution aux plus nécessiteux. Si les taux les plus élevés sont encore l'apanage des pays européens, c'est aussi dans ces pays que la baisse a été la plus conséquente, avec une diminution de 5 points en passant de 41,5% à 36,4%, toujours pour les deux mêmes années de comparaison. Les plus grands pays comme l'Allemagne et la France ont procédé à des baisses significatives des taux marginaux les plus élevés (celui-ci n'est plus que de 40% pour la France), tandis qu'un certain nombre de pays de l'Est européen ont introduit des taux d'impôt linéaires à un niveau beaucoup plus bas. Par exemple, l'Estonie a baissé son taux marginal maximum de 26% à 21% et la Slovaquie l'a divisé par deux, de 38% à 19%.

Le Royaume-Uni et les Etats-Unis ont pour leur part laissé leur taux inchangé à respectivement 40% et 35%.

Compétition fiscale

Au total, l'évidence empirique ne contredit pas l'impression qu'une sorte de compétition fiscale sur les plus qualifiés est en train de s'installer. Toutefois, le lien entre une compétition croissante pour attirer les talents et le déclin des taux marginaux les plus élevés n'est pas rigoureusement établi. Des facteurs comme un changement des préférences de l'électeur vers moins de progressivité pourraient expliquer une telle tendance si elle intervenait simultanément dans de nombreux pays. Toutefois, on ne peut passer sous silence que les 34 000 contribuables qui quittent la France chaque année depuis 2000 payaient trois fois plus d'impôt que le contribuable moyen et ont choisi de se relocaliser vers des pays dont le poids de l'impôt ou des prélèvements obligatoires est plus faible (Royaume-Uni, Belgique, Luxembourg, Suisse, Etats-Unis). La même mésaventure survient à l'Allemagne avec une fuite en 2005 de 145 000 contribuables vers des pays comme l'Australie, les Etats-Unis, l'Irlande, le Royaume-Uni, la Suisse, l'Autriche, la Norvège. La question fiscale n'est pas la seule raison pour un départ à l'étranger et, comme pour les entreprises, ce n'est qu'un déterminant parmi d'autres. Néanmoins, cette émigration est pleinement en accord avec la théorie de John Hicks selon laquelle les décisions de migration sont basées sur la comparaison des opportunités de revenu net des coûts de migration entre pays. De ce point de vue, dans un monde globalisé, une taxation accrue du travail doit se traduire par une diminution de sa rémunération nette d'impôt.

La théorie de la taxation optimale en économie ouverte peut éclairer d'un jour nouveau le dilemme auquel sont confrontés les gouvernements aujourd'hui et, encore plus demain, entre le désir de conserver les moyens de financer l'Etat providence et celui de ne pas perdre les éléments les plus productifs du pays au profit de voisins à la fiscalité moins lourde. En économie fermée, Emmanuel Saez de l'université de Californie à Berkeley a établi une formule qui permet de calculer les taux d'impôt marginaux en haut du barème. Ceux-ci dépendent de l'élasticité de l'offre de travail au salaire net d'impôt. Si celle-ci est faible, disons 0,15 ce qui signifie qu'une augmentation du salaire net de 10% conduit l'individu à augmenter son offre de travail de 1,5%, on obtient un taux de 74% pour la dernière tranche du barème, pour une distribution des productivités proche de la distribution française. Si l'offre de travail est plus élastique - par exemple, 0,5, ce qui pourrait être le cas pour les travailleurs indépendants - le taux marginal dépasse encore 47%.

Dans une économie ouverte, les résultats sont profondément différents. On se place délibérément dans le cas le plus redistributif possible, celui où le gouvernement est Rawlsien : il cherche à maximiser le montant des minima sociaux. Toutefois, le pays en question doit faire face à la concurrence d'un paradis fiscal où par hypothèse les hauts revenus bénéficient d'une franchise fiscale. Cette hypothèse extrême peut être remplacée par l'hypothèse d'un prélèvement modique (un taux de 10% par exemple). Avec Laurent Simula de la National University of Singapore (NUS), j'ai obtenu une formule simple dans ce contexte qui dépend toujours de la même élasticité et de l'importance des coûts de migration. Ceux-ci sont exprimés en proportion du salaire net que l'on peut obtenir dans le paradis fiscal. Si ceux-ci représentent 20%, cela signifie que le revenu doit être supérieur de 20 % dans le paradis fiscal à celui obtenu dans son pays d'origine pour être indifférent entre les deux localisations. Ces coûts représentent le coût psychologique d'évoluer dans un environnement moins familier, où l'on se sentira longtemps un étranger. Ce taux de 20% est symptomatique d'un pays relativement proche du pays d'origine. Dans ce cas, le taux optimal marginal de la dernière tranche dans le pays Rawlsien oscille entre 14% et 18% suivant les deux valeurs mentionnées plus haut de l'élasticité de l'offre de travail. Toutefois, si le paradis fiscal est un pays plus éloigné culturellement, le coût de migration peut atteindre 50% ; il faut que l'individu gagne deux fois à l'étranger ce qu'il gagne chez lui pour accepter

de partir à l'étranger. Le taux optimal de la dernière tranche s'étage alors entre 37% et 45%, c'est-à-dire une valeur proche de celles retenues par les plus grands pays industrialisés, mais en tout cas bien inférieures à celles obtenues par Saez pour la même valeur de l'élasticité de l'offre de travail. Par exemple, pour la valeur de 0.15, le taux varie entre 14% et 37% contre 47% et pour la valeur de 0.5 il s'étage entre 18% et 45% contre 74%. On comprend dans ce contexte pourquoi, lors du dernier G20, l'Allemagne et la France ont mis au premier rang de leurs préoccupations la lutte contre les paradis fiscaux. Ce n'est ni plus ni moins que le devenir de l'impôt progressif qui est posé.

Références

Saez, E. (2001): "Using Elasticities to Derive Optimal Income Tax Rates", *Review of Economic Studies*, 68, 205-229.

Simula L. et A.Trannoy "Optimal Income Tax under the Threat of Migration by Top-income Earners" IDEP Working paper.

Alain Trannoy
Directeur d'Etudes à l'EHESS, GREQAM-IDEP
Cercle des Economistes