

# << Fiscalité : les enjeux >>

LE « RAS-LE-BOL FISCAL » FAIT LA UNE DE L'ACTUALITÉ, AU POINT QUE LE PREMIER MINISTRE A ANNONCÉ UNE REMISE À PLAT DU SYSTÈME FISCAL. DANS UN CONTEXTE DE CRISE, IL SUSCITE DES RÉACTIONS « ANTI-IMPÔT », DE LA PART DES SYNDICATS PATRONAUX MAIS AUSSI DE NOMBREUX SALARIÉS. CETTE PERTE DE SENS EST INQUIÉTANTE. ELLE MET EN CAUSE LE CONSENTEMENT À L'IMPÔT ET, PAR CONSÉQUENT, LE RÔLE DE L'IMPÔT DANS NOTRE SOCIÉTÉ. OR CE RÔLE EST CENTRAL, MAIS IL EST AUJOURD'HUI OCCULTÉ. UN DÉBAT DE FOND EST VITAL. LA « REMISE À PLAT » ANNONCÉE PEUT-ELLE Y CONTRIBUER ? DIFFICILE À DIRE. MALGRÉ LA SITUATION DIFFICILE, L'INITIATIVE A AU MOINS LE MÉRITE D'ÊTRE LANCÉE : IL FAUT UN DÉBAT QUI FASSE SENS, QUI DOIT ÊTRE ÉCLAIRÉ AVANT TOUT PAR LA PÉDAGOGIE POUR ÉVITER LES IDÉES FAUSSES ET POUR QUE CHACUN CONNAISSE LES ENJEUX DU MOMENT. IL DOIT AUSSI DÉBOUCHER SUR DES MESURES : L'URGENCE EST BIEN DE RÉFORMER EN PROFONDEUR LE SYSTÈME FISCAL AFIN QU'IL SOIT PLUS JUSTE, PLUS SIMPLE ET PLUS STABLE.

## Un « ras-le-bol fiscal » ancien, profond et pas seulement fiscal...

Si chacun s'en alarme, voire l'instrumentalise dans la période, le « ras le bol » fiscal procède de plusieurs raisons dont on peut dire qu'elles sont anciennes et profondes.

### *Le sentiment ancien que la fiscalité demeure injuste et déséquilibrée*

Depuis plusieurs années, le débat public sur la fiscalité a montré que l'injustice fiscale est la principale cause du mécontentement à l'encontre du système fiscal. Ce constat s'impose tant pour les particuliers que pour les entreprises. Ainsi, l'existence de nombreuses niches fiscales, dont la plupart des foyers fiscaux ne bénéficient pas ou peu, et la baisse de certains impôts mis en œuvre depuis une quinzaine d'années et qui ont bénéficié à une minorité de contribuables (impôt sur le revenu, impôt de solidarité sur la fortune notamment) ont été analysés à juste titre comme étant une source (coûteuse pour le budget de l'État) d'injustice fiscale. Et ce d'autant plus que, dans le même temps, certains impôts augmentent : il en va ainsi des impôts locaux (dont les bases sont largement obsolètes) ou des prélèvements sur la consommation (TVA, droits sur les tabacs et sur l'alcool)... On ajoutera à ce panorama l'importance de la fraude fiscale (estimée entre 60 et 80 milliards d'euros par an), notamment de la fraude complexe et internationale (l'apanage d'une minorité aisée de contribuables), et le manque de moyens humains, juridiques et matériels de la combattre. Le coût de la fraude se répercute directement sur les contribuables honnêtes et sur le financement de l'action publique.

### *L'impression de payer doublement la crise*

Les politiques d'austérité et de rigueur sont à l'œuvre dans de nombreux pays et génèrent de profonds mécon-

tentements non seulement en raison de leurs conséquences (chômage, affaiblissement de l'action publique et de la sécurité sociale...), mais aussi car elles consistent à faire payer aux populations une crise dont elles ne se sentent à juste titre pas responsables. Les baisses massives d'impôts accordées à une minorité de contribuables et les dérives du système financier ont un coût social et économique qui est reporté sur les populations. Les hausses de certains impôts (la TVA ou l'impôt sur le revenu en France) mais aussi l'affaiblissement de l'action publique (dégradation de la qualité et de la quantité des services publics par exemple) sont analysés, là encore à juste titre, comme le prix d'une politique budgétaire de rigueur, autrement dit comme le prix de la crise.

### *La hausse du coût de la vie*

Le sentiment de « payer mal et payer trop » n'est pas uniquement fiscal, il est plus large : il concerne également la hausse générale des prix et du coût de la vie (prix du logement, prix de l'énergie...) dans un contexte où les revenus évoluent lentement (mais où la précarité et le chômage sont élevés) : selon l'INSEE, de 1995 à 2010, la hausse annuelle du salaire net moyen en France est de 0,6%, elle est donc inférieure à l'inflation, située autour de 2%. Le pouvoir d'achat est donc sous pression et supporte de plus en plus difficilement toute hausse de coût, quelle qu'elle soit.

### *Le sentiment de ne pas avoir le « retour » escompté*

Le repli et l'affaiblissement du service public (réel dans certaines zones comme dans le milieu rural, qui se vide progressivement des services publics) et de la couverture sociale constituent également deux raisons aux ras-le-bol ambiant. Payer plus d'impôt mais voir s'éloigner le service public et voir sa qualité se dégrader est jugé anormal.

Au fond, le ras le bol fiscal (mais pas uniquement fiscal) traduit le besoin de rendre le système fiscal plus juste et

également d'en finir avec les politiques d'austérité. C'est une stratégie fiscale claire et durable reposant sur une refonte progressive du système fiscal afin de le rééquilibrer et de corriger ses nombreuses injustices qui devrait être à l'ordre du jour. Cette refonte fiscale est une urgence : elle n'est synonyme a priori ni de « plus » ou de « moins » d'impôt, mais de « mieux » d'impôt. Un rééquilibrage expliqué et programmé aurait l'assentiment de l'opinion, il permettrait une meilleure lisibilité et pourrait atteindre des objectifs sociaux (en assumant un système fiscal et social qui finance l'action publique et réduit les inégalités) et économiques (en privilégiant l'investissement sur la spéculation). Il est donc essentiel de rappeler les principes et, les fonctions à l'œuvre mais aussi les enjeux auxquels l'impôt fait face.

## Des principes fondamentaux plus que jamais légitimes

Dans une démocratie, le lien entre le citoyen et la vie en société s'effectue par l'impôt. Par leur vote, les citoyens donnent une orientation politique pour que s'organise la vie en société. Celle-ci suppose notamment que la collectivité prenne en charge certains besoins sociaux et effectue des choix collectifs. Pour ce faire, chacun est appelé à contribuer aux dépenses communes : c'est le sens du consentement à l'impôt.

Celui-ci est historiquement défini dans la déclaration des Droits de l'Homme et du citoyen de 1789 et pose les principes fondamentaux qui s'appliquent au système fiscal :

Article 13 : « Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable ; elle doit être également répartie entre les citoyens, en raison de leurs facultés. »

Article 14 : « Les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée. »

Article 15 : « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration. »

Ces articles fondent une certaine tradition historique de la nécessité d'une force publique. Ils définissent la question du consentement, pilier de la vie en société et de la démocratie. Précisément, l'article 13 pose deux principes : la nécessité d'une ressource fiscale et de sa juste répartition ; il dessine les contours de la justice fiscale, l'article 14 définit la notion de consentement et l'article 15 fonde le contrôle démocratique. Est ainsi située la place de l'impôt dans notre démocratie.

## Des contreparties réelles, concrètes et quotidiennes aux impôts

Historiquement, l'impôt poursuit trois objectifs : financer l'action publique, corriger les inégalités (de revenus et de patrimoines) et inciter à modifier certains comportements.

Mais actuellement, le discours « dominant », tourné vers les politiques de l'offre, est différent : pour de nombreux responsables politiques, la priorité réside dans la compétitivité fiscale, c'est-à-dire dans la baisse des impôts payés par les entreprises ou par les investisseurs notamment. De ce fait, dégager des moyens financiers nécessaires aux services publics et corriger les inégalités n'apparaissent plus comme des priorités. Par ailleurs, les inégalités sociales (de revenus ou de patrimoines, devant l'éducation ou la

culture...) sont trop souvent considérées comme inévitables, parfois souhaitables voire même naturelles.

Enfin, l'objectif d'incitation a été perverti par l'accumulation de mesures fiscales dérogatoires, les fameuses « niches », qui ont rendu la fiscalité complexe, illisible et qui se traduisent par un manque à gagner important pour le budget de l'État sans pour autant que leur efficacité économique ou sociale sont démontrée.

En clair, les objectifs historiques de l'impôt, en principe favorables à la justice fiscale, sont malheureusement profondément atteints.

### Les services publics

En France, les services publics sont gratuits, quasi gratuits ou partiellement payants. C'est aussi le cas de certaines activités subventionnées (associatives par exemple). Le coût supporté par l'utilisateur de tel ou tel service public ou activité subventionnée est inférieur au « coût de revient » dudit bien ou service.

On l'oublie souvent : payer les infrastructures (bâtiments, terrains), le matériel (car municipaux, ordinateurs...) et les personnels (salaires des professeurs des écoles, des policiers...) a un nécessairement coût. L'impôt permet de faire prendre en charge ce coût par la collectivité car ses membres bénéficient, des services publics.

Prenons l'exemple d'une école publique. Les parents paieront le cas échéant la cantine ou l'étude, mais l'enseignement n'est pas facturé, il est socialisé, pris en charge par la société. Celle-ci en tirera un avantage : avec une main d'œuvre bien formée, l'activité économique dans son ensemble ne s'en portera que mieux. Elle générera des revenus qui, pour partie, permettront de continuer à financer les services publics, la redistribution sociale (minima sociaux...). Bref, chacun bénéficie de cette prise en charge solidaire.

L'impôt assure ainsi le financement de l'action publique. Sans impôt, il n'y aurait pas de services publics : ils seraient tous privés mais n'en seraient pas moins chers pour autant. Car il faudrait ajouter au coût de revient (composé des salaires, du matériel nécessaire à la production...) d'un service le bénéfice que ne manquerait pas de tirer l'entreprise ayant la charge du service. Imaginons un pays où l'enseignement serait privatisé : il faudrait payer au minimum 5 000 euros pour financer une année à l'école primaire, 8 000 euros pour une année au collège... Peu de ménages pourraient payer des études à ses enfants si l'éducation était facturée ainsi.

### Le rôle social

Le rôle social de l'impôt est double. Tout d'abord, même si cela est de moins en moins le cas du fait des mesures fiscales de ces dernières années, l'impôt permet de réduire les inégalités de revenus et de patrimoines. Un impôt direct redistributif pèse théoriquement plus sur les classes aisées que sur les classes modestes.

En outre, l'impôt permet de financer des investissements et des services publics dont le coût, nul ou réduit et permet un large accès aux services publics à la population, pauvre ou riche (sur la base de principes forts quant à l'accessibilité, la continuité...). De ce fait, les services publics contribuent à réduire les inégalités : la gratuité de l'enseignement est un réel soutien aux populations les plus modestes. L'impôt permet également de financer les minima sociaux et une grande part de la redistribution sociale, directement (prime pour l'emploi...) et indirectement (l'État compense environ 92 % des allègements de cotisations so-

ciales). Enfin, en marge du système fiscal proprement dit, les diverses prestations sociales viennent compléter cette redistribution sociale. Et celle-ci est importante : elle représente en effet un tiers du revenu global des français.

### **Le rôle économique**

Le rôle économique de l'impôt est important et multiple. Tout d'abord, il dégagne des recettes et permet donc à l'État et aux collectivités locales d'investir, de verser des salaires et de fournir un service public dont le rôle est actif sur le plan économique (formation de la main d'œuvre par exemple)... Par ailleurs, s'il est progressif, il peut réduire les inégalités de revenus et de patrimoines et, ainsi, soutenir la consommation des ménages, notamment des plus pauvres, ce qui est bénéfique pour l'activité économique (les entreprises peuvent alors vendre leurs biens et leurs services).

L'impôt finance également des services publics au sein desquels travaillent des agents publics. Leurs salaires leur permettent de vivre, de se loger, de consommer bref, ils sont réinjectés dans le circuit économique, ce qui soutient également la consommation etc. L'impôt permet aussi de dégager des fonds pour subventionner les entreprises ou les associations, pour leur passer commande de travaux ou leur acheter du matériel dans le cadre des marchés publics... Tout cela profite directement aux entreprises qui travaillent avec l'État ou que celui-ci subventionne.

Le rôle économique et social de l'impôt est réel : il peut et doit être amélioré mais il est d'ores et déjà largement positif.

### **Trop de prélèvements en France ?**

On entend souvent dans le débat public qu'il y aurait un niveau d'impôts, de taxes et de cotisations sociales trop élevé en France au regard des autres pays. Pour ceux qui tiennent ce discours, ce niveau de « prélèvements obligatoires » (le total des impôts et des cotisations sociales) serait néfaste pour l'activité économique. Les comparaisons internationales ont déjà donné lieu à de multiples analyses et commentaires. Mais si l'on effectue une comparaison honnête, alors il faut le dire ; ces comparaisons ne veulent rien dire...

En effet, comparer les niveaux de prélèvements obligatoires (ou de recettes publiques) ne démontre rien en termes d'efficacité économique : les pays qui ont un système de protection sociale solidaire affichent un haut niveau de prélèvements obligatoires, les pays dont le système de protection sociale est privé en affichent un plus faible mais dans ces pays, pour disposer d'une couverture sociale équivalente aux pays dont les systèmes sont solidaires (ou accéder à des services qui sont publics ailleurs), le recours à des entreprises privées (assurances ou fonds de pension par exemple) est nécessaire. Les cotisations à ces assurances et fonds ou les prix payés aux entreprises ne sont pas prises en compte dans les prélèvements obligatoires, d'où des comparaisons trompeuses car celles-ci ne prennent en compte que les cotisations « publiques ». Mais dans le cas de systèmes privés, seules les personnes aisées peuvent recourir à ces services privés, dont le coût est parfois plus élevé que le système « socialisé » français. Ainsi, le système de santé des États-Unis est tout à la fois plus coûteux (16 % du produit intérieur brut contre 11 % en France), mais tous les américains ne sont pas couverts...

Pour être véritablement représentatives et parlantes, il faudrait donc ajouter au « prélèvements obligatoires »

tels qu'ils apparaissent dans les comparaisons actuelles les coûts privés nécessaires au bénéfice d'une couverture maladie similaire ou à l'accès au même niveau de services (comme l'éducation) par exemple. Infrastructures publiques de transport, éducation, formation professionnelle, santé, sécurité... ; tout ce que finance l'impôt permet à l'activité économique de se développer tout en maintenant une certaine cohésion sociale. Or, on oublie trop souvent que l'impôt offre une contrepartie, économiquement et socialement utile, et que le prélèvement qu'il opère est aussitôt réinjecté dans le circuit économique.

### **Un système fiscal déséquilibré**

Les impôts progressifs comme l'impôt sur le revenu ou l'impôt de solidarité sur la fortune représentent respectivement à eux deux près de 20 % des recettes fiscales de l'État. En principe, ils sont justes car ils imposent plus fortement les contribuables les plus aisés. Mais ils ont été abaissés, soit par la baisse des taux du barème de l'impôt sur le revenu (baisses qui ont bénéficié aux 5 % des plus aisés) soit par la création de niches fiscales. Et ce ne sont pas les prélèvements temporaires (instaurés par Sarkozy et Hollande) sur les hauts revenus qui viennent rééquilibrer le bilan global de ces mouvements de baisse. De fait, ces impôts jouent de moins en moins leur rôle de correction des inégalités.

Il existe un grand nombre de mesures dérogatoires (dénommées niches) : environ 500 dont la moitié environ pour le seul impôt sur le revenu. Le manque à gagner est considérable : entre 70 et 80 milliards d'euros par an sur ces dernières années dont 35 pour l'impôt sur le revenu. Les niches sont cependant variées : certaines poursuivent des buts louables (exonération intérêts livret A, réduction pour frais de dépendance), d'autres sont plus contestables (réductions en faveur de l'épargne, défiscalisation immobilière...). Un plafonnement général a été institué mais il est peu efficace. Par ailleurs, il manque une réelle évaluation de l'impact réel des niches fiscales. C'est d'autant plus anormal qu'on nous répète qu'il faut bien gérer l'argent public...

S'agissant des impôts locaux, les transferts de compétences de l'État vers les collectivités locales se traduisent par des hausses importantes, mais aucune réforme n'est venue pour l'heure corriger les injustices et les défauts structurels des impôts locaux. Le constat est amer : l'impôt local augmente, mais il est de moins en moins bien accepté et compris. Et cela devrait durer : la suppression de la taxe professionnelle, remplacée par la contribution économique territoriale, moins rentable, pousse les collectivités locales à augmenter les impôts locaux des particuliers et/ou à diminuer la qualité et la quantité des services publics locaux. Une réforme des impôts locaux est absolument nécessaire.

Il existe plusieurs options pour réformer les impôts locaux : actualiser les bases actuelles (les valeurs locatives cadastrales) au fil de l'eau, ce qui sera très long ou procéder à une refonte globale de l'assiette foncière actuelle (révision générale des valeurs locatives) ou encore substituer à l'assiette foncière existante une autre assiette ou un autre impôt (sur les revenus...), ou bien combiner ces options...

Une révision des bases foncières des entreprises est en cours : il reste à procéder à une évaluation qualitative avant de s'engager sur une extension aux logements des particuliers.

Dans l'ensemble, le système fiscal apparaît donc déséquilibré, tant dans ses grandes masses (le poids des im-

pôts directs progressifs est marginal) que dans sa structure (trop de niches fiscales). Ce constat, porté de longue date par notre organisation syndicale, fait aujourd'hui consensus. Les solutions pour y remédier divergent évidemment, mais au moins, la période montre que le diagnostic a fini par s'imposer.

## **Fraude fiscale : 60 à 80 milliards d'euros de manque à gagner**

La fiscalité n'est pas seulement déséquilibrée, complexe et instable, elle est aussi contournée illégalement. La fraude fiscale représente un manque à gagner de 60 à 80 milliards d'euros par an pour la France (1000 milliards d'euros de manque à gagner au niveau de l'Union européenne !). Cette fraude se nourrit de la complexité du système fiscal, du manque de coopération entre États et du manque de moyens de l'administration fiscale pour la combattre.

Les paradis fiscaux jouent un grand rôle dans le développement de la fraude en raison de l'opacité (secret bancaire, absence de coopération, déréglementation...) : pour la seule France, la partie de la fraude qui serait cachée dans les paradis fiscaux représenterait 17 milliards d'euros de manque à gagner par an pour les caisses de l'État...

## **Que faire ?**

L'impôt n'est jamais neutre : il procède de choix politiques qui façonnent la redistribution des richesses en fonction de choix de société. La fiscalité est avant tout une affaire citoyenne. Il faut affirmer que l'impôt a un triple rôle : financer les politiques publiques, corriger les inégalités de revenus et de patrimoines et inciter à modifier certains comportements. Ces objectifs peuvent être assurés par une fiscalité plus simple, plus juste et plus stable.

Concernant les finances locales, il est indispensable de parvenir à une meilleure péréquation des fonds par l'État (accroître les critères sociaux et de présence de services publics), d'établir une nouvelle assiette pour la taxe d'habitation et les taxes foncières fondée sur le principe d'une base localisable (ce qui suppose au minimum, une révision des valeurs locatives voire nouvelle assiette sur la valeur foncière déterminée par exemple au jour de l'achat ou du loyer avec une hausse de l'impôt limitée en fonction des revenus) et de faire évoluer l'assiette de l'imposition économique des entreprises basées sur le foncier et la valeur ajoutée.

Les impôts d'État doivent être réformés. L'impôt sur le revenu doit être débarrassé de nombreuses niches fiscales. Ceci suppose au préalable une « revue des niches fiscales » pour en évaluer le rapport « coût/efficacité ». Seules des incitations véritablement efficaces doivent être maintenues (éventuellement sous la forme de crédits d'impôt afin que les non imposables en profitent). On peut imaginer un dispositif simplifié qui inciterait à l'épargne longue pour favoriser l'investissement de long terme. Par ailleurs, un nouveau barème doit être instauré, il permettrait une meilleure progressivité et le taux marginal devrait dépasser les 50 % (avec, au passage, la suppression des contributions temporaires sur les hauts revenus). L'imposition du patrimoine doit être revue, notamment en élargissant l'assiette de l'impôt de solidarité sur la fortune et en le liant davantage à la fiscalité de la transmission du patrimoine (donation, succession). L'impôt sur les sociétés doit être rééquilibré car les PME supportent un taux proportionnellement plus élevé que les grandes entreprises. Pour ce faire, c'est avant tout l'assiette qu'il faut réformer (revoir certains régimes

de groupes ou le crédit impôt recherche par exemple, est nécessaire pour éviter une optimisation, voire une fraude, couteuse). S'agissant du taux de l'impôt sur les sociétés, la réflexion doit rester ouverte sur une différenciation afin de favoriser l'investissement au détriment de la distribution de dividendes. Enfin, le poids relatif de la TVA doit baisser en stoppant la course à la hausse du taux normal et en instaurant un taux « 0 » sur certains produits de première nécessité (médicaments, eau, aliments).

Dans un contexte fortement marqué par l'internationalisation de l'économie, la dimension européenne est essentielle. La concurrence fiscale est présentée par le discours dominant comme permettant de mieux gérer l'argent public et de réduire la pression fiscale. Mais en réalité, la concurrence tend à alléger l'imposition des « bases mobiles » (ménages riches, grandes entreprises) et à alourdir celle des « bases immobiles » (ménages, PME) tout en faisant pression sur l'action publique.

Pour y faire face, la création d'un serpent fiscal européen qui rapprocherait les systèmes fiscaux, neutraliserait la concurrence fiscale et favoriserait l'harmonisation fiscale s'impose. Il reposerait sur certaines mesures phares : des impôts européens, l'augmentation du budget européen pour financer les solidarités, une harmonisation des bases de l'impôt sur les sociétés avec instauration d'un taux « plancher » puis une convergence des taux réels d'imposition, l'instauration d'un taux « 0 » de TVA sur les produits de première nécessité, le passage à un régime définitif harmonisé, la mise en place de seuils planchers et plafonds visant à rééquilibrer les systèmes fiscaux dans le sens d'une plus grande progressivité et, enfin, l'intensification de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales par des échanges automatiques d'informations, le développement de procédures européennes, une plus grande coopération, des obligations comptables, juridiques et fiscales communes aux États membres...

En outre, il faut instaurer de véritables contributions financières internationales, notamment dans le but d'opérer une meilleure redistribution des richesses au plan international et afin de financer l'aide au développement et le financement de politiques respectueuses de l'environnement. La réflexion doit également se porter sur la création d'une autorité fiscale au sein de laquelle seraient élaborés les projets fiscaux internationaux en matière de contributions financières mais également de lutte contre l'évasion fiscale et les paradis fiscaux.

Enfin, il faut doter l'administration fiscale et financière des moyens humains, matériels et juridiques suffisants. Tel n'est pas le cas : entre 2002 et fin 2014, la Direction générale des finances publiques aura perdu 30 000 emplois. Or, dans le même temps, la charge de travail a explosé, tout comme sa complexité. La situation est intenable et ce d'autant plus que les moyens budgétaires baissent, ce qui obère le fonctionnement même de l'administration : certaines dépenses sont ajournées (réhabilitation de locaux d'accueil, remboursement de frais de déplacement engagés par les agents dans le cadre de leur mission...). L'enjeu passe par un renforcement des moyens humains, matériels et juridiques et aussi par une présence du service public permettant un accès aisé aux contribuables et usagers.