



Union SNUI-SUD Trésor Solidaires

2007 – 2012

Bilan fiscal du quinquennat

Sommaire

Introduction

2007 – 2012 - Un bilan fiscal entre contradictions apparentes et cohérence de fond

1^{ère} partie : 2007 – 2012 : état de l'impôt

Chapitre 1 - Evolution des grandes « masses »

- A - Evolution des prélèvements obligatoires
- B - Évolution des principales recettes fiscales nationales et locales

Chapitre 2 - Etat des principaux impôts

- A - L'impôt sur le revenu
- B - L'impôt de solidarité sur la fortune
- C - La taxe d'habitation
- D - L'impôt sur les sociétés

2^{ème} partie : Evolution de la charge fiscale 2007/2012

Chapitre 1 - L'imposition de la consommation à la hausse

- A - La TVA, l'impôt gagnant de la fin du quinquennat
- B - La TVA « sociale » : une mauvaise réponse à une vraie question

Chapitre 2 - L'impôt sur le revenu en proie à des tensions contradictoires

- A - Des relèvements de l'impôt sur le revenu (IR) faibles et peu progressifs
 - 1/ *Relèvement du taux marginal à 41% : retournement de tendance ou ajustement symbolique ?*
 - 2/ *Une contribution exceptionnelle sur les très hauts revenus temporaire et dérisoire*
- B - Des hausses d'impôt conséquentes
 - 1/ *La non indexation du barème de l'impôt sur le revenu : une vraie hausse pour près de 20 millions de foyers fiscaux.*
 - 2/ *Demi-part des parents isolés : une hausse d'impôt de près de 1 milliard d'euros pour plus de 2 millions de personnes*
 - 3/ *Indemnités journalières : imposer « l'assistantat » ?*
 - 4/ *Quand les effets fiscaux pervers riment avec hausses d'impôt...*
- C - Le plafonnement des niches fiscales : une bonne idée, des améliorations à apporter
- D - Le relèvement du prélèvement forfaitaire libérateur et de l'imposition des plus values

Chapitre 3 - Une fiscalité du patrimoine en lambeaux

- A - Bilan de la loi « tepa » : aggravation des déficits et injustice fiscale au programme
 - 1/ *Le renforcement du bouclier fiscal : un « surcoût » de 1,5 milliard d'euros sur la législature par rapport au bouclier préexistant*

2/ *La réduction d'ISF pour investissement dans les PME bénéficie-t-elle vraiment aux PME ?*

3/ *L'exonération des heures supplémentaires : un dispositif coûteux et contesté*

- B - La réforme de la fiscalité du patrimoine de 2011
- C - L'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) en déliquescence
 - 1/ *La loi « tepa » rajoute une nouvelle niche à l'efficacité discutée*
 - 2/ *La réforme de 2011 vide l'ISF de près de 2 milliards d'euros*
 - 3/ *La baisse de l'ISF est supérieure à la fin du bouclier fiscal*
 - 4/ *Quid des expatriations fiscales ?*
- D - Des droits de mutation à titre gratuit toujours très « light »
 - 1/ *La loi « tepa » d'août 2007 constitue un allègement sans précédent*
 - 2/ *La réforme 2011 ne corrige que très partiellement la loi « tepa »*

Chapitre 4 - L'impôt sur les sociétés est-il oublié ?

- A - Des écarts d'imposition importants entre les entreprises
- B - « Niche Copé » : kesako ?

Chapitre 5 - Les impôts locaux : à la hausse pour les ménages, à la baisse pour les entreprises !

- A - De la taxe professionnelle à la contribution économique territoriale : l'imposition locale des entreprises diminuent (mais pas pour toutes)
- B - Les impôts locaux des particuliers demeurent injustes mais poursuivent leur hausse

Chapitre 6 - Hausses ou création de prélèvements : une constante, la régressivité des prélèvements

- A - Le relèvement de la contribution sociale généralisée (CSG)
- B - Les franchises médicales
- C - La taxation des mutuelles
- D - La taxe sur les boissons sucrées
- E - Les droits sur les alcools et les tabacs.

Chapitre 7 - La fraude fiscale

- A - La fraude fiscale : 50 milliards d'euros par an
- B - Le contrôle fiscal au péril de la « RGPP »

Chapitre 8 - Focus sur la « DGFIP »

- A - Evolution du nombre d'emplois au sein de la DGFIP
- B - Evolution de la charge de travail à la DGFIP

Annexe : 2000/2012 : Note sur le bilan des baisses des taux du barème de l'impôt sur le revenu

2007 – 2012

Un bilan fiscal entre contradictions apparentes et cohérence de fond

Ne pas augmenter les impôts : tel a été le leitmotiv de Nicolas Sarkozy durant la campagne présidentielle de 2007 mais aussi durant la quasi-totalité de son mandat :

- En 2007¹, il déclare vouloir réduire le poids des prélèvements obligatoires dans le produit intérieur brut (PIB) de 4 points.
- En 2009, comme réponse à la crise, il crée un mécanisme de baisse temporaire ciblée sur la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu².
- En 2010, il confirme vouloir baisser les impôts malgré la crise et la hausse de la dette publique³.
- En 2011, alors que se prépare la hausse du taux réduit de TVA (porté de 5,5 à 7 points) et du taux normal (de 19,6 à 21,2%) dans le cadre de la TVA dite « sociale », il n'hésite pas à déclarer qu'une hausse généralisée de la TVA est exclue⁴.
- En 2012⁵, malgré un véritable mouvement de hausse des prélèvements sur les ménages (voir plus loin), il déclare toujours ne pas vouloir augmenter les impôts sur les ménages.

Nombreux sont ceux qui ont vu dans ces déclarations des promesses non tenues. En réalité, il faut voir dans ce leitmotiv, véritable credo néolibéral, une approche plus complexe. Car Nicolas Sarkozy a tour à tour évoqué le niveau global de prélèvements obligatoires au regard du PIB ou le niveau de tel ou tel impôt pris isolément. Ce qui lui a permis par exemple de dire qu'il n'y a pas eu durant la législature de véritable hausse du niveau général de prélèvements obligatoires (force est de constater que celui-ci est stable depuis

1. Sur le sujet, voir notamment les déclarations suivantes : http://www.lexpress.fr/actualite/politique/sarkozy-veut-baisser-les-impots_462429.html&title=Sarkozy+veut+baisser+les+imp%F4ts&urlanguage=fr&urlaffiliate=31124
 2. Voir notamment : <http://www.lepoint.fr/actualites-economie/2009-02-06/baisse-d-impot-l-impact-des-pistes-de-sarkozy/916/0/314606>
 3. Voir : <http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2010/01/06/01011-20100106FILWWW00564-sarkozy-rejette-toute-hausse-des-impots.php> ou encore : <http://news.fr.msn.com/m6-actualite/article.aspx?cp-documentid=154607330>
 4. Interview télévisée du 27 octobre 2011. Voir aussi par exemple : <http://www.toutsurlesimpots.com/impot-pas-de-hausse-generalisee-de-la-tva-pour-nicolas-sarkozy.html>
 5. Voir : <http://www.lefigaro.fr/flash-eco/2012/01/29/97002-20120129FILWWW00203-pas-de-hausse-d-impots-sarkozy.php>



plusieurs années : il se situe en moyenne aux alentours de 43 à 44% du PIB) et ainsi de justifier certaines mesures qui, elles, se sont traduites par de véritables hausses d'impôt là où d'autres impôts baissaient.

De ce fait, **on a assisté à de profonds changements dans la structure du système fiscal** : entre 2007 et 2012, certains prélèvements ont baissé (notamment en matière de fiscalité sur le stock de patrimoine ou d'imposition locale des entreprises) **tandis que d'autres augmentaient** (la TVA ou la contribution sociale généralisée par exemple). De tels changements structurels ne sont pas neutres, loin s'en faut : ils ont même aggravé le déséquilibre et l'injustice du système fiscal.

Le présent bilan fiscal revient sur les principales décisions fiscales qui ont émaillé un quinquennat dont on peut dire qu'il aura été marqué par une frénésie fiscale et par une véritable orientation que l'on qualifiera de « néolibérale » et qui a finalement peu varié depuis 2007. En effet, même au plus fort de la crise et des choix en matière de rigueur, le choix politique en matière de fiscalité a toujours été : de maintenir la fiscalité du patrimoine aussi basse que possible, de limiter au maximum la hausse de la charge fiscale des plus aisés et de reporter sur de multiples taxes, notamment de taxes sur la consommation, le poids global de la contribution commune. En cela, et en dépit de certaines apparences découlant de quelques revirements somme toute mineurs (comme le relèvement du haut du barème des droits de succession), **la politique fiscale de Nicolas Sarkozy s'est montrée somme toute cohérente : manifestement, la justice fiscale n'en était pas un objectif.**

1^{ère} partie

2007 – 2012 : état de l'impôt

L'impôt est l'un des piliers de l'organisation d'une société. Il permet en effet tout simplement de financer l'action publique sous toutes ses formes (services publics, subventions, redistribution sociale...), ce qui a un impact positif essentiel sur la cohésion sociale et sur l'activité économique d'une société. Mais l'impôt est également l'un des sujets les moins connus, ou plus exactement l'un de ceux qui véhiculent le plus d'idées reçues.

Comprendre l'impôt est essentiel dans une démocratie. Il s'agit avant tout de disposer des termes du débat public, de comprendre comment fonctionne la fiscalité et comment sont organisées les finances publiques. Poursuivant ce but, ce dossier vise tout d'abord à présenter un « état des lieux » des principaux impôts pour comprendre quelle est leur évolution (avant de livrer, dans la seconde partie, un bilan critique du quinquennat fiscal 2007/2012). Pour l'Union SNUI – SUD Trésor Solidaires, qui mène de longue date un travail d'explication, de pédagogie et d'analyse de la fiscalité et des finances publiques, **les principes fondateurs de l'impôt sont aujourd'hui affaiblis, ils sont rongés par l'idéologie néolibérale.** S'appuyant sur une vision de la politique économique quasi-exclusivement tournée vers une vision particulière des politiques de l'offre, cette idéologie s'attaque à l'impôt, à l'État, aux services publics et, plus largement, à ce qui s'apparente à des mécanismes collectifs.

Cette vision de l'économie et de la fiscalité est aujourd'hui en difficulté, pour ne pas dire en échec. Inégalités en hausse, action publique et protection sociale en repli, activité économique en berne, chômage élevé, précarité croissante etc, la crise a non seulement montré que la financiarisation s'est développée, notamment par des bulles spéculatives, sur le dos des populations mais aussi que les finances publiques en épongent aujourd'hui les dégâts. Ceci alimente une dette publique que l'idéologie dominante prétend réduire en imposant une rigueur socialement injuste et économiquement contreproductive. On signalera que ce faisant, elle oublie également le poids de la dette privée, incomparablement plus élevée (140% du PIB en moyenne au sein de la zone euro).

Cette crise de système a posé avec une acuité certaine la question de la répartition des richesses et des recettes publiques, et ce d'autant plus qu'avec elle sonne le bilan des choix fiscaux antérieurs, autrement dit le bilan d'une certaine approche de la fiscalité basée sur la conviction qu'alléger l'impôt des agents économiques les plus riches (ménages aisés et grandes entre-

prises) permettrait de favoriser la croissance économique. C'est donc peu de dire que la période met à l'épreuve les problèmes de fond des choix fiscaux des 10/20 dernières années, dont celles de ce quinquennat.

Dans le cadre de ce bilan fiscal du quinquennat, et avant de revenir sur les mesures fiscales de ces 5 dernières années, nous nous attacherons à brosser le portrait des prélèvements obligatoires et des principaux impôts (l'impôt sur le revenu, l'impôt de solidarité sur la fortune, la taxe d'habitation, l'impôt sur les sociétés) à l'heure où la question de la dette, de la dépense publique et de la fiscalité nourrissent le débat citoyen.

Dans l'accumulation de mesures fiscales et la succession de mesures et d'annonces, il est en effet utile de rappeler les grandes tendances, d'avoir les grandes « masses » en jeu avant d'en dresser une analyse critique. C'est l'objet de cette première partie.



Chapitre 1 : évolution des grandes « masses »

A- Evolution des prélèvements obligatoires

Les prélèvements obligatoires comprennent les impôts nationaux, les impôts locaux et les ressources sociales (c'est-à-dire le total des impôts affectés à la sécurité sociale, comme la contribution sociale généralisée, et des cotisations sociales).

Sur la période, le taux global de prélèvements obligatoires par rapport au produit intérieur brut est globalement stable. En revanche, les modifications internes aux prélèvements obligatoires ont été nombreuses et profondes. En clair, si le niveau des ressources publiques se maintient, il existe des effets « de structure » liées aux réformes, de telle sorte que la typologie des contributeurs évolue : certains contribuent plus qu'avant, d'autres moins...



	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Taux de PO sur PIB	43,4	43,2	42,0	42,5	43,5	44,5
Dont* :						
Etat	14,4	13,8	11,6	13,8	12,7	13,3
Administrations publiques locales	5,7	5,8	6,2	4,6	6,1	6,1
Administrations de sécurité sociale	22,4	22,8	23,4	23,2	23,8	24,0

* le reliquat est constitué des organismes divers d'administration centrale et de l'Union européenne (Source : rapport sur les prélèvements obligatoires des années 2011 et 2012).

Notons que si la France se distingue par un taux de prélèvements obligatoires plus élevé que la moyenne européenne (+4 points de PIB par rapport à la moyenne de l'Union européenne), en matière de comparaisons internationa-

les, les conventions comptables conditionnent les résultats. Ainsi, le niveau plus élevé des prélèvements obligatoires s'explique pour l'essentiel par le poids des prélèvements sociaux. Or, les cotisations sociales revêtent un caractère obligatoire en France alors qu'elles sont le plus souvent « privées » et facultatives dans les autres pays, où elles ne sont alors pas comprises dans les comparaisons de taux de prélèvements obligatoires, ce qui fausse évidemment ces dernières⁶.

B - Évolution des principales recettes fiscales nationales et locales

La principale recette de l'Etat et des collectivités locales est l'impôt. Il existe plusieurs catégories, plusieurs « familles » d'impôt : les impôts directs, les impôts indirects, les impôts sur les revenus ou les bénéficiaires, les impôts sur la consommation, les impôts sur le patrimoine. Ces impôts sont par construction sensibles à la conjoncture. La période récente l'a montré, **outre les réformes** se traduisant par un relèvement ou une baisse des taux d'imposition ou encore par un élargissement ou un rétrécissement de leur assiette, **l'activité économique** (une forte croissance ou, au contraire, une dépression ou une crise) **a un impact important sur le niveau des ressources fiscales.**

Recettes fiscales d'État

Nature des impôts	En milliards d'euros		
	2007	2011	2012
Impôt sur le revenu			
- Recettes brutes	56,3	58,5	64,5
- Recettes nettes*	49,1	51,5	58,4
Impôt sur les sociétés			
- Recettes brutes	63,2	53,8	59,8
- Recettes nettes*	51	40,9	46,2
Impôt de solidarité sur la fortune	4,4	4,1	2,2
TVA			
- Recettes brutes	173,9	170,7	186,6
- Recettes nettes*	131,5	127,3	136,9
Total recettes nationales **			
- Recettes brutes	343,4	339,4	357,9
- Recettes nettes	253,9	253,8	273,0

* recettes nettes des reversements (prime pour l'emploi, crédits d'impôt...)

** toutes les recettes ne sont pas répertoriées dans le présent tableau, ce qui explique que le total soit supérieur au total des recettes qui y figurent.

(Source : lois de finances)

6. Rapport du Conseil des prélèvements obligatoires, *Sens et limites des comparaisons des taux de prélèvements obligatoires entre pays développés*, mars 2008.

Un constat s'impose : s'il est l'impôt le plus connu, notamment en raison de la déclaration de revenus que plus de 36 millions de foyers fiscaux souscrivent chaque année (qu'ils soient ou non imposables), l'impôt sur le revenu n'est pourtant pas l'impôt le plus « rentable » en France. De longue date, **le premier impôt est en effet la TVA**, qui représente la moitié des recettes fiscales d'État, mais qui demeure relativement invisible puisqu'il est inclut dans le prix des biens et des services (facturé « toutes taxes comprises »).

Ce tableau montre également l'impact de la crise sur les recettes : entre 2007 et 2011, les recettes fiscales brutes apparaissent en légère diminution et les recettes nettes stagnent alors que, classiquement, même en période de faible croissance, ces recettes auraient dû augmenter.



Recettes fiscales locales

Contrairement aux impôts d'Etat, **les impôts locaux ont sensiblement augmenté**. Ceux-ci sont en effet moins liés aux variations de la conjoncture même si, en matière de taxe d'habitation, les exonérations et les dégrèvements sont calculés sur le revenu fiscal de référence des foyers fiscaux, lui-même impacté par la conjoncture.

Toutefois, la base des impôts locaux est constituée de la valeur locative cadastrale, dont les principes ont été arrêtés en 1970 (pour les propriétés bâties) voire en 1961 (pour les propriétés non bâties). Cette base est revalorisée forfaitairement (même si progressivement, les nouveaux immeubles sont évalués) : elle est donc très largement déconnectée de l'activité économique donc moins sensible aux variations de celles-ci. Si l'on ajoute à cela la hausse des besoins de ressources des collectivités locales, on tient les explications de la hausse du rendement des impôts locaux.

	En milliards d'euros	
	2007	2010*
Taxe foncière	25,75	30,49
Taxe professionnelle	30,26	/
Contribution économique territoriale (CFE + CVAE) + TASCOT et IFR	/	18,57
Taxe d'habitation	15,75	17,22

* dernière année d'exécution connue

(Source : Direction générale des finances publiques, rapport d'activité)



Chapitre 2 Etat des principaux impôts

A - L'impôt sur le revenu

Le paysage de l'impôt sur le revenu est le suivant : il représentait 17,2% de recettes fiscales brutes en 2011. Ce faible niveau n'est pas exceptionnel. L'impôt sur le revenu ne représentait déjà que 18% des recettes fiscales brutes en 2000. La proportion du nombre de contribuables imposables et de non imposables est relativement stable. Le nombre de bénéficiaires de restitutions (crédits d'impôt, prime pour l'emploi) demeure élevé : il atteint même un pic en 2009 du fait de la crise.

Évolution du nombre de foyers imposables

	Avis d'imposition	Avis de non imposition	Restitutions*	Total
2007	16.310.237	10.403.999	8.744.976	35.459.212
2008	16.925.542	10.220.365	8.890.257	36.036.164
2009	15.782.430	9.120.515	11.487.402	36.390.347
2010	16.819.742	9.953.772	9.825.683	36.599.197

* Il s'agit de contribuables imposables ou non imposables qui perçoivent de l'État un remboursement (crédit d'impôt, prime pour l'emploi).

(Source : Direction générale des finances publiques, rapport d'activité)

Globalement, la proportion de « non imposables » demeure importante. Plusieurs raisons expliquent cette situation. Structurellement, la déductibilité des cotisations sociales et de la majorité des contributions sociales (de type CSG, déductible pour partie du revenu imposable) de l'assiette de l'impôt sur le revenu diminue le revenu imposable de sorte que, mécaniquement, la base de l'impôt sur le revenu s'en trouve réduite. La protection sociale demeure en effet largement financée par ces ressources sociales déductibles du revenu imposable⁷.

Par ailleurs, le revenu moyen est relativement faible en France. Globalement, le niveau des revenus explique la proportion importante de contribuables non imposables (l'INSEE a établi que le salaire moyen net mensuel s'élevait à 2 041 euros en 2009). Enfin, l'existence de « niches fiscales » permet à certains contribuables (y compris certains contribuables riches) d'échapper à l'impôt sur le revenu (voir la seconde partie).

7. Les cotisations sociales sont déductibles du revenu imposable, la CSG l'est pour partie (les deux tiers environ).

Évolution du revenu fiscal moyen des imposables, des non imposables entre 2003 et 2008

Années des revenus	Revenu moyen des Imposables*	Revenu moyen des Non imposables*	Revenu moyen Global*
2003	25.398	6.860	16.441
2004	25.912	6.941	16.827
2005	25.805	7.102	17.165
2006	32.982	9.171	21.930
2007	33.865	9.227	22.708
2008	34.999	9.659	23.202

* en euros

(Source : Direction générale des finances publiques)

Répartition de l'ensemble des foyers par tranche du barème de l'IR

Le barème de l'impôt sur le revenu est progressif, il comporte 5 tranches. La répartition des contribuables dans chacune de ces tranches est la suivante (données 2009).

Quotient familial* :	Nombre de foyers	Répartition en %
Inférieur à 5.852 euros	9.693.040	26,64
Supérieur à 5.852 et inférieur à 11.1673 euros	10.540.464	28,96
Supérieur à 11.673 et inférieur à 25926 euros	12.921.359	35,5
Supérieur à 25926 et inférieur à 69505 euros	2.902.211	7,9
Supérieur à 69505 euros	333.212	0,91
Total	36.390.298	100

* Le quotient familial se détermine par le rapport entre le revenu net imposable et le nombre de parts. Cependant, un plafonnement limitant l'avantage fiscal résultant de l'application du quotient familial est fixé chaque année par la Loi de Finances.

(Source : Direction générale des finances publiques)

B - L'impôt de solidarité sur la fortune

Depuis la loi dite « Dutreil » de 2003 et la création du « pacte d'actionnaires », et surtout avec la réforme de juin 2011, l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) n'en finit plus d'être dépecé et affaibli. La loi « tepa » d'août 2007 lui a porté un très rude coup et la loi de finances rectificative de juin 2011 l'a pratiquement achevé en le réduisant de moitié (voir la seconde partie).

Avant la réforme de 2011, l'état de l'ISF était le suivant.

	2001	...	2007	...	2010
Paiements reçus*	2 658	...	4 418	...	4 464
Nombre de déclarations ISF	271.140	...	527.866	...	593.878

* en millions d'euros.

[Source : Direction générale des finances publiques]

Rapporté au nombre de foyers fiscaux à l'impôt sur le revenu, soit 36 millions en 2010, le nombre de contribuables imposables à l'ISF représente tendanciellement moins de 1,5% des contribuables. Le montant de l'ISF moyen brut baisse continuellement : il est ainsi passé de 9.803 euros en 2001 à 8.369 euros en 2007 puis à 7.516 euros en 2010. La baisse est de 23,33% « brut » (compte non tenu de l'inflation) mais de 27,64% compte tenu de l'inflation.

La dispersion des patrimoines déclarés à l'ISF est réelle⁸ : le patrimoine moyen déclaré à l'ISF varie de 3,392 millions d'euros à Neuilly-sur-Seine (92) à 1,2 million d'euros à Échirolles (69). Il s'agit là certes de moyennes, mais qui montrent que les disparités entre les valeurs de patrimoines déclarés et imposables sont évidemment importantes au sein du barème, selon les différentes tranches. Il faut enfin souligner qu'à l'instar des autres impôts d'État, l'ISF est truffé de niches qui en réduisent l'assiette, donc le rendement (voir infra).

La réforme de juin 2011 (voir infra) se traduit par un affaissement du rendement de l'ISF et du nombre de redevables : l'ISF devrait rapporter 1,8 milliards d'euros de moins qu'avant la réforme.

C - La taxe d'habitation

Ce n'est pas qu'un sentiment ; les impôts locaux augmentent, sous les effets conjugués de la hausse de la base et de celle des taux et ce de longue date.

	2007	...	2010
Nombre articles	31 939 200	...	29 536 571
Paiements reçus*	15 759	...	17 220

* en millions d'euros

[Source : Direction générale des finances publiques]

La taxe d'habitation augmente : le montant moyen était de 493,4 euros en 2007 et de 583 euros en 2010. Une fois l'inflation prise en compte, la hausse de la TH moyenne est donc de 11,47% entre 2007 et 2010.

8. Plus largement, les inégalités de patrimoines augmentent. Sur ce point, voir INSEE première, *Les inégalités de patrimoine s'accroissent entre 2004 et 2010*, Novembre 2011.

Plusieurs raisons expliquent ce mouvement continu de hausse. Tout d'abord, les transferts de compétences dans le cadre de la décentralisation n'ont pas été pleinement compensés par l'État. En effet, l'État a établi sa compensation au regard du coût des compétences transférées à la date du transfert. Or, depuis, les besoins se sont accrus et les collectivités locales n'ont eu d'autre choix d'augmenter les impôts locaux. De plus, avec la réforme de l'imposition locale des entreprises (suppression de la taxe professionnelle et création de la contribution économique territoriale), cette augmentation pèse principalement sur la base foncière, notamment celle des particuliers.

Autre raison qui explique la hausse des impôts locaux, les effets de la crise, qui se sont traduits par un affaissement des droits de mutation à titre onéreux d'une part, et par une augmentation des besoins en matière d'aide sociale d'autre part. Là encore, la compensation financière s'est effectuée par le biais des impôts directs locaux, notamment de la taxe foncière et de la taxe d'habitation, qui ont donc augmenté de façon significative.

D - L'impôt sur les sociétés

L'impôt sur les sociétés (IS) a été l'une des principales sources de recettes affectées par la crise. Le montant de l'IS moyen est ainsi passé entre 2007 et 2010 de 47 725 euros en 2007 à 31 259 euros en 2010.

	2007	...	2010
Nombre entreprises soumises à l'IS	1 419 325	...	1 644 321
Recettes brutes*	64,9	...	51,4

* en milliards d'euros

[Source : Direction générale des finances publiques]

L'impôt sur les sociétés fait souvent l'objet de discussions sur sa répartition, jugée inégale. A l'instar de l'impôt sur le revenu, il comporte en effet de nombreux régimes et mesures dérogatoires, dont le coût est supérieur à son rendement (66 milliards d'euros en 2010) et qui profitent principalement aux grandes entreprises. Le Conseil des prélèvements obligatoires a montré que le taux d'imposition des sociétés du CAC 40 s'élevait à 8% de leurs résultats d'exploitation, contre 30% pour les entreprises de moins de 10 salariés. La direction du Trésor de Bercy, dans une étude publiée à l'été 2011, a également montré un décalage important : elle estime le taux d'imposition en France à près de 19% pour les entreprises de plus de 5000 salariés, hors sociétés financières, et à environ 39% pour les PME (qui emploient de 100 à 250 salariés).



2^{ème} partie

Evolution de la charge fiscale 2007 / 2012

L'impôt tire sa légitimité de la contrepartie qu'il finance : services publics, aides (subventions, minima sociaux), cohésion sociale, soutien de l'activité économique... Si les membres d'une société consentent à contribuer aux charges publiques, c'est parce qu'ils savent que la société bénéficiera ainsi dans son ensemble d'un retour supérieur à celui d'une société exclusivement individualiste, au sein de laquelle chacun des membres serait livré à lui-même.

C'est là un point fondamental car le premier objectif de la fiscalité est de financer l'action publique (voire la protection sociale si l'on étend le raisonnement à l'ensemble des recettes publiques, autrement dit des prélèvements obligatoires). Mais les choix fiscaux de ces dernières années (allègements fiscaux pour une minorité aisée, pris au surplus sur fond de remise en cause de l'action publique et de réduction des inégalités, alors que cette réduction constitue le second objectif historique de l'impôt) et la crise obligent à repenser la fiscalité.

Pour ce faire, et avant toute chose, il importe de dresser le bilan des mesures passées. Or, en la matière, il y a eu des mouvements importants dont certes des baisses d'impôts mais aussi de nombreuses hausses d'impôt (qui ont tout à la fois pris la forme de hausses généralisées et de hausses ciblées) qui explique l'importante modification de la structure du système fiscal au cours de la législature.

Ainsi, au terme du quinquennat, il y aura bel et bien eu plusieurs hausses généralisées d'impôt. Si cela est vrai avec la non indexation du barème de l'impôt sur le revenu ou avec les hausses des droits sur les alcools et le tabac, c'est encore plus vrai avec la TVA, dont le taux réduit a été porté pour de nombreuses opérations de 5,5 à 7% et le taux normal sera porté de 19,6 à 21,2%.

Il y a eu par ailleurs des hausses plus ciblées d'impôt, découlant de la remise en cause de certains régimes fiscaux dérogatoires, qu'il s'agisse de la suppression de la demi-part bénéficiant à de nombreux contribuables, du plafonnement des niches fiscales ou encore d'autres mesures.

Enfin, il y a eu des baisses, souvent très importantes (dans le cas de la loi « tepa » d'août 2007), parfois légèrement compensées par de timides hausses, en particulier en matière de fiscalité du patrimoine.

Au final, si le niveau général de prélèvements obligatoires rapporté au PIB a finalement peu varié, **la structure du système fiscal a connu d'importantes mutations. Celles-ci ne sont pas neutres, elles ont même globalement contribué à aggraver le déséquilibre du système fiscal.**



Chapitre 1

L'imposition de la consommation à la hausse

A - La TVA, l'impôt gagnant de la fin du quinquennat

L'imposition de la consommation : une fiscalité d'avenir ?

La fiscalité sur la consommation est très souvent présentée comme la fiscalité la plus adaptée aux réalités économiques du moment. Très rentable (la TVA représente la moitié des recettes fiscales de l'Etat) et pour ainsi dire, invisible (car comprise dans le prix), reposant sur une assiette localisée, elle est la fiscalité préférée des libéraux. Ceux-ci vantent sa « neutralité » puisqu'elle est proportionnelle et n'est censée peser ni sur le capital ni sur les revenus. Selon ses partisans, elle favoriserait la compétitivité.

De manière générale, nombreux sont ceux qui, sensibles aux thèses néolibérales, souhaitent revaloriser les impôts sur la consommation (on l'a récemment vu avec la création en France d'une TVA dite « sociale »).

Une fiscalité qui pèse lourdement sur les classes modestes et moyennes

Les arguments avancés pour promouvoir la fiscalité sur la consommation sont connus, ils sont souvent ressassés dans les divers travaux qui portent sur la fiscalité⁹. Les impôts sur la consommation seraient ainsi de loin souhaitables car ils permettraient d'alléger la fiscalité sur le travail. Nicolas Sarkozy avait ainsi déclaré début 2007 qu'il valait mieux « taxer la consommation plutôt que l'emploi »¹⁰, une formule qui résume fidèlement le credo des supporters de la TVA. Concrètement, cette approche de la fiscalité s'est traduite entre 2007 et 2012 par le relèvement de plusieurs impôts indirects sur la consommation comme les droits sur les tabacs et les alcools, la taxe sur les boissons sucrées et, plus récemment, la TVA.

L'argument de l'imposition de la consommation préférable à l'imposition du travail est trompeur et fallacieux. Car en réalité, l'immense majorité des ménages tire l'essentiel de ses revenus du travail. En clair, imposer la consommation revient à effectuer un prélèvement sur les revenus du travail lorsque ceux-ci sont consommés. Le travail étant bel et bien imposé au stade de l'utilisation des revenus qu'il procure, les impôts sur la consommation ne constituent alors en réalité pour les ménages qu'une imposition différée des revenus du travail. Or, cette imposition n'est pas neutre : contrairement au barème progressif de l'impôt sur le revenu, le prélèvement de la TVA s'effectue selon un mode proportionnel plutôt injuste car il n'offre aucune vertu redistributive.

9. Voir par exemple la note de l'OCDE, *Impôts sur la consommation, une solution d'avenir ?* octobre 2007.

10. Interview de Nicolas Sarkozy, Les échos du 15 janvier 2007.

La TVA pèse en effet proportionnellement plus lourdement sur les ménages des classes modestes et moyennes. Ceci s'explique aisément : ces classes consacrent la totalité ou la quasi-totalité de leur revenu à la consommation. Mécaniquement, le poids de la TVA est donc proportionnellement plus lourd pour elles. Les partisans des impôts sur la consommation avancent que la TVA est juste car le taux réduit permet une certaine progressivité, les plus pauvres étant pour eux censés consommer principalement des biens et services dits de première nécessité imposés à 5,5%.

Mais là encore, l'argument ne tient pas. Les plus pauvres consomment également des biens et des services imposés au taux normal (l'équipement ménager par exemple), tandis que les plus aisés eux aussi consomment des biens et des services imposés au taux réduit (la nourriture par exemple...). En valeur absolue, ces derniers consomment effectivement plus de biens et de services imposés au taux normal. Mais il n'en demeure pas moins que globalement, la propension à épargner s'élève lorsque le revenu croît, ce qui veut dire, par voie de conséquence, que le « taux d'effort » (c'est-à-dire la part du revenu consacrée à payer la TVA) diminue au fur et à mesure que l'on s'élève dans la hiérarchie des revenus. Un relèvement des impôts sur la consommation pénalise donc lourdement les ménages dont les revenus sont faibles ou peu élevés (voir tableau ci-dessous).

Poids de la TVA en fonction du revenu

Niveau de revenu	TVA global	TVA réduit	TVA normal
1er décile de revenu (10% les plus pauvres)	8,1	3	7
Dernier décile (10% les plus riches)	3,4	0,4	1,1

Source : *Prélèvements obligatoires, compréhension, efficacité économique et justice sociale*, Conseil économique et social, 2005.

Lecture : le premier décile consacre 5,3 % de leur revenu au paiement de la TVA, contre 3,4 % pour le dernier décile.

Un transfert d'imposition des prélèvements sur le travail vers les impôts sur la consommation avantage mécaniquement les ménages les plus aisés. Avec le rehaussement du taux réduit (qui passe, à l'exception des produits de première nécessité, à 7%) et du taux normal (porté de 19,6 à 21,1%), ce taux d'effort va croître pour tous les déciles, mais selon des proportions variables cependant. Au final, cette hausse de la TVA représentera 13 milliards d'euros en année pleine.

Une fiscalité qui n'est pas neutre

Autre argument avancé par les partisans d'une hausse de la TVA, les ménages-consommateurs paieraient en définitive tous les différents impôts et les coûts de production, ce qui justifierait l'instauration d'un système fiscal simple articulé autour d'un impôt majoritaire, la TVA. Mais là encore, des précisions s'imposent. De nombreux prélèvements sont effectivement entièrement répercu-



tés dans les prix à la consommation. Mais tous ne le sont pas. Il en va ainsi de l'impôt sur le revenu ou sur le bénéfice des sociétés, prélevés à la source du revenu ou du bénéfice sans qu'une répercussion sur les prix soit automatique. Un impôt sur la consommation est nécessairement pleinement répercuté sur les prix, puisque ceux-ci en constituent l'assiette ; Mais certains prélèvements directs (l'impôt sur les sociétés ou les cotisations sociales patronales par exemple) peuvent en revanche être répercutés sur le taux de marge et sur le bénéfice, sur la distribution de dividendes, sur les exportations... La question de l'incidence fiscale n'est donc pas si simple.

A contrario, si en théorie, une baisse de la TVA va dans le sens de la justice fiscale, en pratique cependant, ce n'est pourtant pas toujours le cas. C'est tout le paradoxe de cet impôt. L'expérience témoigne en effet que les baisses de la TVA ne sont jamais intégralement répercutées dans les prix, ce qui amoindrit d'ailleurs fortement l'intérêt de ces baisses (voir plus loin). Au reste, et plus largement, s'agissant d'une éventuelle et très hypothétique baisse générale de la TVA qui serait un souhait légitime, il faut reconnaître que, dans le contexte budgétaire actuel, une telle mesure devrait, pour être envisagée, satisfaire à deux conditions : être compensée par une hausse des impôts progressifs et être accompagnée de la mise en place d'un contrôle public des prix ciblé sur les produits concernés pour veiller à sa bonne répercussion. En attendant, une réforme fiscale qui ferait de la justice fiscale une priorité doit avant tout restructurer les impôts directs afin de les rendre plus équitables, plus rentables, plus progressifs.

Dans ce mouvement actuel de hausse de la TVA, on notera cependant une exception notable dans la période : la baisse de la TVA dans la restauration instaurée en 2009, qui aura coûté 1,3 milliard d'euros en 2009 et 1,9 milliard d'euros en 2010.

Cette mesure, très discutée, n'a pas fait la preuve de son efficacité : la Cour des comptes a ainsi estimé qu'elle avait un impact limité sur l'emploi et qu'elle était très coûteuse. Sur 2009 et 2010, le secteur aurait ainsi créé 29 500 emplois, ce qui représente un coût moyen par emploi très élevé (plus de 108 000 euros !).



B - La TVA « sociale » : une mauvaise réponse à une vraie question

Revenue en force sur le devant de l'actualité par la décision de Nicolas Sarkozy de janvier 2012 de relever le taux normal de la TVA de 19,6 à 21,1% à compter du 1^{er} octobre 2012 pour compenser une baisse de la part patronale des cotisations sociales, la « TVA sociale », également baptisée « fiscalité anti-délocalisation » par ses partisans, nourrit des débats passionnés.

Rappelons-en les principes. La « TVA sociale » est une opération consistant d'une part, à baisser le coût du travail en abaissant la part patronale des cotisations sociales et d'autre part, à augmenter la TVA (notamment son taux normal) pour compenser le manque à gagner provoqué par la baisse des cotisations sociales.

La TVA « sociale », entre effets théoriques...

La loi de finances rectificative de 2012 prévoit un rehaussement du taux normal de la TVA de 19,6 à 21,2%. Au plan européen, ce nouveau taux normal se situe dans le haut de la fourchette des taux normaux européens qui se situent pour la plupart des pays autour de 20% : rappelons par exemple que le taux normal se situe à 19% en Allemagne, pays fréquemment pris pour modèle.

Pour ses partisans, la « TVA sociale » permet, grâce à la réduction des cotisations sociales, de baisser le coût du travail et ainsi de favoriser les exportations, ce qui est censé permettre de maintenir voire d'attirer des activités en France. Ils rappellent que les exportations ne sont pas assujettis à la TVA et qu'une baisse du coût du travail combinée à une hausse de la taxation des importations (elles, soumises à la TVA) permettrait d'améliorer la compétitivité économique des entreprises françaises. Quant au prix des biens et des services produits en France, ils soutiennent qu'ils n'augmenteraient pas, la hausse de la TVA s'appliquant à une base réduite du fait de la baisse du coût du travail permis par la baisse des cotisations sociales.

... et réalité économique

Les effets positifs de la TVA « sociale » sont en réalité très théoriques...

Tout d'abord, il est certain que les prix des biens et des services importés augmentent (or, pour nombre d'entre eux, la France ne les produit pas). Par ailleurs, s'agissant de la production réalisée en France, tous les secteurs ne répercutent pas (ou pas intégralement) la baisse des cotisations sociales. Il en va ainsi des secteurs qui bénéficient déjà d'allègements de cotisations sociales patronales et qui, pour certains, ne peuvent tout simplement pas répercuter pleinement une nouvelle baisse : c'est le cas de certains secteurs industriels ou des services dont les emplois, proches du SMIC et peu qualifiés, bénéficient d'ores et déjà d'importants allègements de cotisations sociales. Pour ces secteurs, la TVA « sociale » est une mauvaise nouvelle car le prix de revient « HT » ne pouvant pas baisser (ou très faiblement) le prix « TTC » des biens et services des secteurs concernés vendus en France augmentera, ce qui peut évi-



demment mettre les emplois de ces secteurs en danger. Au-delà, à l'instar de ce qui s'est passé en matière de TVA dans la restauration par exemple, la baisse des cotisations sociales ne sera pas pleinement répercutée dans de nombreux secteurs : ceci se traduira alors par une hausse du taux de marge et donc des prix pratiqués par ces secteurs...

Un constat s'impose : une baisse de prélèvement n'est jamais totalement répercutée dans les prix. Or, sans une pleine répercussion, les prix de revient des biens et services produits en France augmentent (ou ne baissent pas dans le cas des exportations) et les effets théoriquement positifs de la « TVA sociale » sont nuls. On rappellera qu'en 1987, le taux de TVA applicable aux ventes d'automobiles a été abaissé de 33,3% à 18,6% mais que 77% de cette baisse a été répercutée. En 1999, seulement 57% de la baisse de 20,6 à 5,5% du taux de TVA sur les travaux et réparations immobilières a été répercutée¹¹. Enfin, officiellement, 60% de la baisse de la TVA dans la restauration de 2009 a été répercutée dans les prix TTC¹². Cette baisse partielle s'explique ainsi : les entreprises choisissent parfois de maintenir leurs prix et de profiter d'une baisse de tel ou tel prélèvement (ici, la TVA, mais ce peut être les cotisations) pour augmenter leur taux de marge ou procéder à une autre affectation de cette baisse, suivant le marché concerné (concurrentiel ou non), les prix pratiqués, les comportements des consommateurs...

Les partisans de la « TVA sociale » soutiennent également qu'une telle opération est neutre car les consommateurs paient de toute manière l'ensemble des prélèvements payés par les entreprises, qu'il s'agisse des prélèvements sociaux ou fiscaux. Là encore, une précision s'impose : si la TVA consiste effectivement à faire payer les consommateurs (mais aussi les administrations publiques et de nombreuses petites entreprises -bénéficiant de franchises de TVA- qui ne peuvent la déduire sur leurs achats), un prélèvement assis sur la richesse produite par l'entreprise n'est pour sa part pas nécessairement intégralement supporté par le prix final (voir plus haut). Il peut en effet être supporté par une réduction des profits, par les agents économiques situés à l'extérieur du territoire et vers lesquels l'entreprise exporte, ou par des agents économiques français (ménages ou entreprises) par le biais de prélèvements plus justes que la TVA car celle-ci pèse proportionnellement plus lourdement dans le budget des ménages qui consomment l'intégralité de leurs revenus (les moins aisés).

Enfin, pour ses partisans, la TVA « sociale » est parée d'une autre vertu, celle consistant à alléger les charges sur le travail pour leur préférer une imposition de la consommation. Or, on l'a dit, l'immense majorité des ménages consomment avec leurs revenus du travail : imposer la consommation revient de facto à imposer le travail mais par le biais d'un prélèvement plus injuste. Or, la consommation est l'un des leviers essentiels de la croissance.

11. Ces deux chiffres sont repris du rapport du Conseil des prélèvements obligatoires, *Prélèvements obligatoires sur les ménages, progressivité et effets redistributifs*, mai 2011.

12. Rapport d'information de la Commission des finances du Sénat, sur le bilan du taux réduit de TVA dans le secteur de la restauration, octobre 2010.

Le financement de la sécurité sociale : le vrai débat

Au-delà des questions politiques liées au contexte préélectoral, la question de la « TVA sociale » a cependant un unique mérite : celui d'**ouvrir un débat sur le financement de la sécurité sociale**. Celui-ci est assuré pour près des deux tiers par les cotisations sociales et pour un tiers par des impôts (CSG, transferts du budget de l'État). S'il est légitime d'en élargir le financement, d'autres voies plus justes et plus efficaces sont possibles. L'imposition du solde intermédiaire de gestion ce que l'on nomme communément la « richesse créée » par l'entreprise (soit le chiffre d'affaires diminué des consommations intermédiaires) en est une. Mais précisément, élargissement à d'autres sources de richesses ne rime pas avec transfert de charge sur la consommation.



Chapitre 2 L'impôt sur le revenu en proie à des tensions contradictoires

A - Des relèvements de l'impôt sur le revenu (IR) faibles et peu progressifs

Le niveau de l'imposition des revenus est faible en France

L'impôt sur le revenu français représente moins de 3% du PIB : c'est **l'un des plus faibles impôts sur le revenu des pays européens et de ceux de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)**. Le total de l'impôt sur le revenu et de la contribution sociale généralisée (CSG) ne représente que 7,3% du PIB (en 2010) contre 12,3% en Belgique, 9% en Allemagne, 10% en Grande Bretagne, 8% aux Etats-Unis ou encore 24,4% au Danemark.

Cette faiblesse est due tout à la fois à la nature même de l'assiette (très étroite, du fait de la déduction des cotisations sociales, du quotient familial et du quotient conjugal) et aux mesures qui sont venues miter son assiette (les mesures dérogatoires, également dénommées « niches fiscales ») ou réduire les taux de son barème.

Si le poids global de l'imposition des revenus est plus élevé dans la plupart des autres pays, cela ne s'explique pas seulement par les effets d'assiette. Car la progressivité y est aussi souvent plus forte. Cela est visible sur les taux marginaux des barèmes (c'est-à-dire les taux les plus élevés), et ce malgré un contexte de concurrence fiscale se traduisant par un mouvement de baisse qui a vu le taux marginal moyen baisser de 5,3 points en moyenne au sein de la zone euro et de 7,6 points au sein l'Union européenne depuis 2000¹³.

En Allemagne, le taux marginal est de 42% pour les revenus supérieurs à 52 882 euros, où il a même été porté à 45% pour les revenus supérieurs à 250 730 euros (il existe également une sur taxation qui porte en réalité ce taux à 47,5%). En Grande Bretagne, le taux marginal de l'impôt sur le revenu est de 50% pour les revenus supérieurs à 150 000 livres, soit 170 000 euros, il s'applique à une proportion plus importante de contribuable que le récent relèvement décidé en France. Dans d'autres pays aussi, ce taux marginal est élevé : il est de 56,4% en Suède, 49,2% en Finlande, de 45,6% en Italie, de 45% en Espagne, de 53,7% en Belgique... S'il est plus faible dans les pays de l'est de l'Union européenne (plus engagés dans une logique de dumping fiscal du fait de l'absence d'harmonisation fiscale européenne et de la faiblesse des fonds

13. Source : Eurostat (données 2011).

structurels européens destinés à financer les régions les plus pauvres, essentiellement situées dans ces pays), **les économies comparables à la France ont toutes un taux marginal et un poids global de l'impôt sur le revenu rapporté au PIB supérieurs à la France.**

Un long mouvement de baisse de l'IR

Après un mouvement de baisse au cours des années 2000, l'impôt sur le revenu avait atteint un niveau particulièrement faible, au point d'être l'impôt sur le revenu le plus faible des pays de l'OCDE et de l'Union européenne. Ces baisses (voir annexe) ont parfois pris la forme de baisses des taux du barème (comme cela a été le cas entre 2000 et 2004), de refonte du barème (comme cela a été le cas avec la réforme de 2005) ou encore, bien souvent, de niches fiscales.

Dans la période 2007/2012, l'impôt sur le revenu a connu quelques modifications en termes de barème et de taux. On en relèvera trois qui ont cependant toutes donné lieu à des débats publics passionnés : le relèvement du taux marginal voté en 2010, la non indexation du barème sur l'évolution des prix hors tabac voté en 2011 et la création votée fin 2011 d'une contribution exceptionnelle sur les revenus de plus de 250 000 euros par part du quotient familial. Notons également pour mémoire que dans la période a été décidée une mesure ponctuelle prise dans le cadre du plan de relance de 2009 : l'allègement d'IR ciblé sur les contribuables de la première tranche, pour un coût de 1 milliard d'euros.

1/ Relèvement du taux marginal à 41% : retournement de tendance ou ajustement symbolique ?

Le barème de l'IR a été légèrement relevé dans le cadre de la loi de finances 2011. Ce rehaussement apparaît en réalité plutôt symbolique : le taux marginal (ramené à 40% en 2007) a ainsi été relevé de 1 point. Il a été présenté par le gouvernement comme un effort supplémentaire demandé aux plus aisés permettant de renforcer l'équité du système fiscal. De fait, c'est objectivement la première hausse du barème de l'impôt sur le revenu intervenue depuis plus de 30 ans mais, outre que ce relèvement est inférieur aux barèmes des impôts sur le revenu pratiqués en Europe (voir supra), **cette hausse est très symbolique.**

Ce relèvement de 1 point devrait rapporter 230 millions d'euros, ce qui représente 0,46% du produit de l'impôt sur le revenu. Il s'applique mécaniquement aux 330 000 foyers fiscaux (soit moins de 1% des 36 millions de foyers fiscaux) imposés avant ce relèvement au taux marginal de 40%. Concrètement, il se traduit donc par une hausse de l'impôt sur le revenu faible (et ce d'autant plus que les ménages concernés concentrent un grand nombre de niches fiscales). De fait, le relèvement à 41% apparaît bien peu pénalisant et avant tout symbolique.

Exemples.

	Situation avant relèvement IR 2010	Situation après relèvement IR 2011	Différence 2010/2011	Situation après relèvement IR 2012	Différence 2011/2012
Salarié célibataire 150 000 euros	41 958	42 338	+ 0,9%	42 338	0%
Couple de salariés sans enfant 300 000 euros	83 917	84 676	+ 0,9%	84 676	0%
Couple de salariés avec 2 enfants 300 000 euros	79 315	80 004	+ 0,86%	80 004	0%

(Calculs : Union SNUI-SUD Trésor Solidaires)

2/ Une contribution exceptionnelle sur les très hauts revenus temporaire et dérisoire

Votée en 2011 dans le cadre de la loi de finances pour 2012, cette contribution a été présentée par le gouvernement comme le symbole de l'équité fiscale du plan de rigueur mis en œuvre par 4 lois de finances rectificatives pour 2011, la loi de finances de 2012 et la loi de financement de la sécurité sociale de 2012. Le seuil d'assujettissement à cette contribution a été fixé à 500 000 euros par part du quotient familial par le gouvernement dans son projet initial. Le parlement l'a rabaisé durant les discussions sur la loi de finances au parlement à 250 000 euros tant le projet gouvernemental était dérisoire. Mais en dépit du rabaissement du seuil, **cette contribution demeure purement symbolique pour au moins trois raisons.**

- 1/ **La première tient au peu de foyers fiscaux concernés.** Si la distribution des revenus montre que le 1% des plus aisés gagnent en moyenne 150 000 euros, en réalité, moins de 0,1% de foyers seront touchés¹⁴. Au final, 25 779 foyers fiscaux seront concernés par cette contribution¹⁵.
- 2/ **La seconde tient au caractère temporaire de cette contribution.** Loin de représenter un relèvement du barème progressif qui serait durablement ancré dans le système fiscal, cette contribution prendra fin lorsque le déficit public reviendra à un niveau inférieur à 3%, soit d'ici 2 à 5 ans selon les diverses estimations.

14. Source : INSEE

15. Rapport général de la Commission des finances de l'Assemblée nationale : projet de loi de finances 2012, conditions générales de l'équilibre financier, octobre 2011.

3/ **La troisième tient au faible rendement de cette contribution.** Elle devrait rapporter, selon les estimations, entre 300 et 400 millions d'euros (alors que l'impôt sur le revenu devrait en rapporter pour sa part plus de 55 milliards en 2012). Cela représente environ 0,5% des recettes de l'impôt sur le revenu.

Exemples :

- Un célibataire (soit 1 part) au revenu fiscal de référence de 300 000 euros paiera 1 500 euros au titre de cette contribution alors qu'il paie 104 913 euros d'impôt sur le revenu (dans l'hypothèse où il s'agit de salaires et qu'aucune niche fiscale n'est activée). La contribution représente 1,42% de son impôt.
- Un célibataire (soit 1 part) au revenu fiscal de référence de 1 000 000 euros paiera 22 500 euros au titre de cette contribution alors que, dans les mêmes conditions que l'exemple précédent il paie 417 772 euros d'impôt sur le revenu. La contribution représente 5,3% de son impôt.
- Un couple marié sans enfant (soit 2 parts) au revenu fiscal de référence de 1 000 000 euros paiera 15 000 euros au titre de cette contribution alors qu'il paie 385 827 euros d'impôt sur le revenu. La contribution représente 3,8% de leur impôt.

Cette contribution apparaît avant tout comme une opération politique destinée à tenter de masquer l'ampleur et les effets réels de la rigueur.

La progressivité ne s'en trouve pas réellement renforcée et le budget de l'Etat ne récupèrera que peu de rentrées supplémentaires. Par comparaison, on rapportera ces rentrées à celle que procurera la hausse de la CSG (voir infra) qui rapportera 550 millions d'euros.

En termes de mesure d'urgence, et nonobstant le caractère indispensable d'une réforme fiscale de plus grande ampleur, une nouvelle tranche de 50 % à partir de 90 000 euros de revenu imposable par part du quotient familial accompagnée de la suppression de l'imposition proportionnelle des revenus dits financiers (prélèvement libératoire, taxation proportionnelle des plus values) eut été tout à la fois plus juste et plus rentable : elle aurait rapporté près de 4 milliards d'euros par an.

En réalité, le relèvement du taux marginal de 1 point et l'instauration de cette contribution exceptionnelle font partie des mesures présentées par le gouvernement comme s'appliquant aux riches et, par conséquent, comme des mesures permettant de renforcer la justice fiscale. Mais en réalité, c'est oublier que, **dans l'intervalle, de nombreuses mesures ont largement bénéficié aux plus aisés** d'une part, et que les classes modestes et moyennes ont dans l'intervalle été largement pénalisées par le déséquilibre structurel du système fiscal et par la rigueur.

B - Des hausses d'impôt conséquentes

1/ La non indexation du barème de l'impôt sur le revenu : une vraie hausse pour près de 20 millions de foyers fiscaux.

Tous les ans, les seuils des tranches du barème de l'impôt sur le revenu sont réévalués : ils sont indexés sur l'évolution des prix hors tabac afin de tenir compte de l'évolution du coût de la vie. Cette indexation a été supprimée pour 2012 et pour 2013. Ceci se traduira par une hausse d'impôt pour l'ensemble des contribuables imposables (soit plus de 19 millions de foyers fiscaux) et par l'imposition de plusieurs milliers voire dizaines de milliers de foyers fiscaux (entre 100 000 et 200 000 selon la Commission des finances de l'Assemblée nationale) qui ne paient pas d'impôt sur le revenu aujourd'hui, mais dont les revenus se situent à un niveau proche du seuil d'imposition. Ce léger relèvement de leurs revenus les rendra imposables en 2012 et en 2013. Au final, près de 20 millions de foyers fiscaux paieront un peu plus d'impôt sur le revenu en 2012, peut-être davantage en 2013.

Le plan de rigueur gouvernemental annoncé et voté au cours de l'automne 2011 prévoit donc notamment le gel des seuils des tranches du barème de l'impôt sur le revenu. Ce barème ne sera pas indexé en 2012 et en 2013 sur l'évolution des prix « hors tabac » comme c'est le cas chaque année ce qui, toute chose étant égale par ailleurs, permettait à un contribuable dont le revenu évolue avec l'inflation d'avoir le même niveau d'imposition.

L'évolution des prix hors tabac était fixée à 2,1% pour 2012. Sachant que les revenus déclarés augmentent chaque année d'environ 2% (on retiendra 2,1% pour les présentes simulations afin de se caler sur les données gouvernementales en matière d'inflation), **le gel du barème se traduira par des hausses d'impôt** que l'on peut illustrer ainsi.

Impact du « gel » du barème de l'impôt sur le revenu

Salarié célibataire

Situation actuelle		Situation normale après indexation		Situation après réforme	
Revenus 2010	Impôts 2011 sur revenus 2010	Revenus 2011	Impôt 2012 sur revenus 2011	Revenus 2011	Impôt 2012 sur revenus 2011
17 000	678	17 357	740	17 357	833
25 000	1 811	25 525	1 848	25 525	1 877
50 000	7 934	51 050	8 100	51 050	8 217
100 000	23 542	102 100	23 261	102 100	24 317

Lecture : un contribuable déclarant 17 000 euros paie 678 euros d'IR. Si le barème avait été indexé, et si son revenu a suivi l'inflation, il aurait déclaré 17 357 euros mais aurait payé 740 en 2012. La réforme lui fera payer 833 euros. Notons que si le revenu est gelé, l'impôt 2012 restera le même qu'en 2011 alors qu'il aurait baissé avec une indexation.

(Calculs : Union SNUI-SUD Trésor Solidaires)

Couple de salariés sans enfant

Situation actuelle		Situation normale après indexation		Situation après réforme	
Revenus 2010	Impôts 2011 sur revenus 2010	Revenus 2011	Impôt 2012 sur revenus 2011	Revenus 2011	Impôt 2012 sur revenus 2011
35 000	1 645	35 735	1 768	35 735	1 824
50 000	3 622	51 050	3 697	51 050	3 754
100 000	15 867	102 100	16 200	102 100	16 434
200 000	47 085	204 200	48 071	204 200	48 635

(Calculs : Union SNUJ-SUD Trésor Solidaires)

Couple de salariés avec 2 enfants

Situation actuelle		Situation normale après indexation		Situation après réforme	
Revenus 2010	Impôts 2011 sur revenus 2010	Revenus 2011	Impôt 2012 sur revenus 2011	Revenus 2011	Impôt 2012 sur revenus 2011
35 000	684	35 735	714	35 735	738
50 000	2 283	51 050	2 330	51 050	2 415
100 000	11 195	102 100	11 528	102 100	11 762
200 000	42 413	204 200	43 399	204 200	43 963

(Calculs : Union SNUJ-SUD Trésor Solidaires)

2/ Demi-part des parents isolés : une hausse d'impôt de près de 1 milliard d'euros pour plus de 2 millions de personnes

Parmi les mesures fiscales votées au cours du quinquennat figurent des mesures qui se traduisent par des augmentations substantielles d'impôt pour de nombreux ménages. Il en va ainsi du durcissement des conditions permettant de bénéficier de la demi-part des parents isolés, une mesure applicable dès l'imposition des revenus de 2009.

Jusqu'en 2009, un contribuable célibataire, divorcé ou veuf pouvait bénéficier d'une demi-part supplémentaire, sous certaines conditions : il devait vivre seul, avoir eu un ou plusieurs enfant(s) imposé(s) distinctement ou avoir eu un enfant décédé après l'âge de 16 ans ou avoir adopté un enfant (là encore, sous conditions). Plus de 4 millions de contribuables bénéficiaient de cette demi-part en 2009.



A compter de l'imposition des revenus de 2009, une condition supplémentaire vient durcir le dispositif : il faut avoir élevé seul l'enfant pendant au moins 5 ans. Compte tenu de l'évolution de la cellule familiale (famille recomposée...), **un grand nombre de personnes vont perdre le bénéfice de cette demi-part.** On estime ainsi à au moins 2 millions de contribuables le nombre de perdants.

Pour éviter une hausse d'imposition trop brutale, un dispositif transitoire est certes prévu : ceux qui bénéficiaient de cette demi-part en 2008 mais qui ne remplissent pas la nouvelle condition continueront de bénéficier de cette demi-part pour les impositions des revenus 2009, 2010 et 2011, sous réserve toutefois de vivre seul. Durant cette période, le plafond de cet avantage (c'est-à-dire l'économie d'impôt maximale qu'elle peut procurer) va progressivement diminuer : 855 euros en 2010 sur l'imposition des revenus de 2009 puis 570 euros l'année suivante puis 285 euros l'année d'après. A partir de l'imposition des revenus de 2012 (soit l'impôt payable en 2013), ils perdront cette demi-part.

Pour l'État, ce nouveau dispositif est particulièrement rentable. En 2010, il aura récupéré 110 millions d'euros supplémentaires du fait du durcissement des conditions et de la réduction du nombre de bénéficiaires de cette demi-part. Avec la réduction progressive de ce plafond, le gain budgétaire pour l'État atteint 300 millions d'euros en 2011, 566 millions d'euros en 2012 et 901 millions d'euros en 2013... **Les recettes tirées de ce durcissement sont conséquentes dans la période, elles pèseront lourdement sur les ex-bénéficiaires de ce dispositif.**

Exemple

Mme Martin, mère isolée, travaille à temps plein. Elle déclare 18 000 euros de salaires en 2009. Jusqu'en 2009, elle bénéficiait de 1,5 part mais, n'ayant pas élevée seule son fils pendant 5 ans (et pour de multiples raisons comme le décès de son mari 3 ou 4 ans avant que le fils ne constitue son propre foyer fiscal par exemple), elle perd le bénéfice de cette demi-part.

En 2010 (revenus 2009), elle gardera provisoirement le bénéfice de sa demi-part et paiera 165 euros d'impôt sur le revenu.

Mais, toute chose étant égale par ailleurs, le même niveau de salaire calculé sur la base d'une part représente un impôt sur le revenu de 949 euros, un montant proche de celui qu'elle devra payer en 2013 lorsque la période de transition s'achèvera et qu'elle aura alors perdu le bénéfice de la demi-part : l'écart est donc de 784 euros.

3/ Indemnités journalières : imposer « l'assistanat » ?

Certaines mesures en disent plus long que les discours. Votée en 2010, la mesure consistant à imposer les indemnités journalières s'inscrit dans une logique, qui consiste pour employer un terme fiscal, à « élargir l'assiette de l'impôt par le bas ».

L'imposition des indemnités journalières rapporterait, suivant les estimations, environ 200 millions d'euros à l'État par an. On peut être tenté de se demander ce que pèsent ces euros au regard du déficit de l'État. On peut également se demander s'il ne s'agit pas d'une mesure visant à dissuader les arrêts maladie dits de complaisance, symbole de « l'assistanat », supposés trop nombreux.



4/ Quand les effets fiscaux pervers riment avec hausses d'impôt...

Modification du mode d'imposition des jeunes mariés, coup de rabot de 10 % sur certaines niches fiscales, imposition de 50 % des indemnités journalières ou encore durcissement des conditions pour le bénéfice la demi-part, les projets de loi de finances de la période montrent tous que le gouvernement cherche des « sous ». La situation des finances publiques nécessite à l'évidence des mesures pour éviter de réduire une mauvaise dette résultant pour une bonne part de recettes affaiblies du fait de la crise, des allègements fiscaux et des mesures fiscales dérogoires. Faut-il pour autant en conclure qu'il n'y a rien d'autre à faire et que de telles mesures s'imposent ? Loin s'en faut, car les mesures prises ne sont pas également réparties : certains contribuables verront leur impôt augmenter, d'autres non.

L'article 12 de la loi généralisant le Revenu de Solidarité Active (RSA) de 2008 supprime le dégrèvement d'office attaché au statut du RMI, sauf pour les DOM. Les bénéficiaires du RSA ne bénéficient donc pas d'un dégrèvement d'office de la taxe d'habitation mais entrent dans le régime de droit commun qui subordonne l'octroi de l'allègement de la taxe d'habitation au montant du revenu fiscal de référence avec, pour certains d'entre eux, la probabilité de payer une partie de la taxe d'habitation, et la redevance audiovisuelle.

Ce type d'augmentation concerne également certains contribuables bénéficiant jusqu'ici tout à la fois de la demi-part bénéficiant à certains parents isolés et, sous certaines conditions (d'âge et de ressources), d'une exonération de taxe foncière ou de taxe d'habitation. Pour les contribuables qui perdront en 2013 le bénéfice de cette demi-part, le seuil au-delà duquel une exonération à la taxe foncière ou un dégrèvement de taxe d'habitation sont possibles sera mécaniquement revu. **Ceci se traduira pour de nombreux contribuables par une perte du droit à exonération ou à dégrèvement, ce qui augmentera d'autant la taxe foncière ou la taxe d'habitation...**

Rappelons en effet que, pour apprécier le plafond des conditions de ressources (en dessous duquel on bénéficie d'une exonération ou d'un dégrèvement), on tient compte du revenu fiscal de référence : le plafond au-delà duquel aucune exonération ni aucun dégrèvement n'est possible étant rehaussé en fonction du quotient familial, la perte d'une demi-part se traduit par une diminution dudit plafond. Les contribuables disposant d'une part et demi dont le revenu fiscal de référence se situe actuellement légèrement en deçà de ce plafond le dépasseront en cas de suppression de la demi-part et se retrouveront, pour certains, pleinement imposables à la taxe foncière ou verront, pour d'autres, une hausse de leur montant à payer pour la taxe d'habitation.

Cet « élargissement de l'assiette » de l'impôt sur le revenu (et, par ricochet, des impôts locaux) est ciblé sur une certaine partie de la population : **il pénalisera en premier lieu les classes moyennes**, celles qui bénéficient des dégrèvements sous conditions de ressources en matière d'impôts locaux, tandis que, malgré le plafonnement des niches fiscales, la défiscalisation continue de bénéficier à ceux qui en ont les moyens. L'adage selon lequel le diable se niche dans les détails n'est jamais aussi vérifié que dans ce type de situation. Signalons au passage que les contribuables qui bénéficient de la prime pour l'emploi voire de la décote sont particulièrement pénalisés car toute hausse du revenu se traduit par un surcroît d'impôt et par une baisse du montant de la PPE.

Exemples d'effets pervers en chaîne

1/ Un salarié au SMIC à temps complet déclare 13 000 euros en 2011 (sur ses revenus 2010). Il perçoit une PPE d'un montant de 824 euros. Il remplit les conditions permettant de bénéficier d'un plafonnement de sa taxe d'habitation. Celle-ci est plafonnée à 226 euros.

En 2011, son revenu suit l'évolution des prix hors tabac (2,1%), il déclarera donc 13 273 euros en 2012 sur ces revenus 2011. Il percevra une PPE de 746 euros, soit 78 euros de moins. Il remplit les conditions permettant de bénéficier d'un plafonnement de sa taxe d'habitation. Celle-ci est plafonnée à 235 euros.

Globalement, ce contribuable aura supporté une baisse de son revenu disponible de 78 (baisse de la PPE) + 9 (226 - 235) = 87 euros. Un montant à rap-

porter à la hausse de son revenu, soit 273 euros, hausse qui lui aura juste permis de suivre l'évolution du cours de la vie. Le prélèvement supplémentaire induit par cette non-indexation représente un taux de 31,8%.

2/ Une famille de deux salariés avec deux enfants déclare en 2011 (sur les revenus 2010) 35 000 euros, soit un montant correspondant à peu près à la moyenne des revenus en France. Le couple paie un impôt de 525 euros en 2011. Leur taxe d'habitation est plafonnée à 704 euros.

En 2011, leurs salaires suivent l'évolution du cours de la vie (soit 2,1%). Ils déclareront 35 735 euros en 2012 sur leurs revenus 2011 et paieront 738 euros. Ils perdent le bénéfice de 159 euros de PPE. La hausse d'impôt sur le revenu s'élève à 213 euros. Leur taxe d'habitation sera plafonnée à 727 euros, soit 23 euros de plus.

Pour cette famille, la hausse globale de prélèvement sera donc de 236 euros. Le taux de prélèvement supplémentaire rapporté au surplus de revenu s'élève à 32,1%.

Exonération des heures supplémentaires : encore d'autres effets pervers

L'exonération de la rémunération tirée des heures supplémentaires, la mesure phare de la loi « travail, emploi et pouvoir d'achat » d'août 2007, **recèle une très mauvaise surprise pour les salariés bénéficiant de la prime pour l'emploi (PPE)**. En effet, la rémunération tirée des heures supplémentaires est intégrée au revenu fiscal de référence qui s'en trouve ainsi augmenté. Or, plus celui-ci est élevé et plus le montant de la PPE diminue. Un tel mouvement de vase communicant pénalise, au cas particulier, le salarié bénéficiant de la PPE qui a effectué des heures supplémentaires. En voici un exemple.



Soit un salarié célibataire payé au SMIC à temps plein. S'il déclare 13 000 euros de revenu imposable, sans heure supplémentaire, il ne paiera pas d'impôt sur le revenu et percevra une prime pour l'emploi de 824 euros. S'il effectue 60 heures supplémentaires en année pleine (500 euros de revenus en plus), sa PPE sera de 728 euros, soit une diminution de 96 euros. Précisons que 60 heures, supplémentaires, c'est en moyenne largement moins de deux heures par semaine. Ce scénario est donc parfaitement réaliste (on peut travailler jusqu'à 48 heures par semaine voire 44 heures pendant une période de 12 semaines, soit 108 heures supplémentaires sur une telle période).

Dans tous les cas, effectuer des heures supplémentaires diminue la PPE et vient soit diminuer le montant perçu, soit augmenter l'impôt à payer (lorsque la PPE est inférieure à l'impôt brut). L'affaire ne s'arrête pas là, car dans tous

les cas, notre salarié paiera également plus de taxe d'habitation. Ainsi, avec 60 heures d'heures supplémentaires, le montant de la taxe est de 242 euros contre 226 euros sans heures supplémentaires effectués (16 euros en plus). Au final, les 500 euros de revenus supplémentaires auront donné lieu à une charge d'imposition effective globale de 112 euros. La charge fiscale supplémentaire est de 22,4 % du revenu dégagé par les heures supplémentaires.

On peut multiplier les exemples :

- un salarié travaillant à temps complet déclarant 15.000 euros de salaires se voit restituer 86 euros de PPE sans heures supplémentaires (IR 2011). S'il déclare 1 000 euros au titre des heures supplémentaires (sur une année complète, c'est possible), il paiera 107 euros d'impôt, soit un différentiel de 193 euros.
- Un couple travaillant à temps complet déclarant 30.000 euros paiera 290 euros d'impôt en plus s'il déclare 1.500 euros au titre des heures supplémentaires car sa PPE diminuera. Avec, encore une fois, une hausse de la taxe d'habitation.

En revanche, la mesure est neutre pour les contribuables situés au-delà des seuils de la PPE, c'est-à-dire pour ceux qui déclarent plus de 16.251 euros pour un célibataire ou 32.498 euros pour un couple marié ou pacsé. Pour les près de 9 millions de bénéficiaires de la PPE, aux revenus modestes et connaissant des problèmes de pouvoir d'achat, « travailler plus » débouche sur « gagner moins » voire « payer plus ».

C - Le plafonnement des niches fiscales : une bonne idée, des améliorations à apporter

Le nombre de mesures dérogatoires (dénommées « dépenses fiscales » ou encore « niches fiscales ») et leur coût ont atteint un niveau sans précédent. Selon la Cour des comptes, les niches fiscales entendues au sens large (crédit d'impôt, réduction d'impôt, abattement, exonération, méthodes particulières de calcul) représentent un coût budgétaire annuel de 145 milliards d'euros. Outre ce coût particulièrement élevé (il représente l'équivalent du rendement annuel de la TVA), l'impact de ces mesures est également très discuté. Mais rares sont les évaluations de ces niches, alors qu'elles ont toutes été créées pour soutenir tel ou tel secteur d'activité. Cette situation est d'autant plus anormale que l'efficacité de la dépense publique doit en théorie être dument évaluée.

La Cour des comptes a noté une explosion du coût et du nombre de niches fiscales entre 2004 et 2009¹⁶ : « la croissance du coût total des dépenses fiscales a été, en moyenne et à périmètre constant, de 9,1 % par an de 2004 à 2009, soit de 55 % sur l'ensemble de la période. Hors mesures de relance, elle a été de 7,4 %, soit de 43 % sur cette période. Le coût des crédits et réductions

16. Rapport annuel de la Cour des comptes, 2011.

tions d'impôt sur le revenu, qui sont les dépenses fiscales les plus substituables à des dépenses budgétaires, a, dans le même temps, augmenté de 142 %. (...) le coût d'un grand nombre de dépenses fiscales s'est accru de plus de 50 % (10 mesures, sur les 19 pour lesquelles la hausse du coût peut être estimée, dont 5 sont hors de la liste annexée à la loi de finances), parfois même de plus de 100 % (6 mesures dont 3 sont hors de la liste) entre 2004 et 2009, ce qui explique l'augmentation globale de 43 %.

Au surplus, de nombreuses mesures bénéficient de longue date à des contribuables aisés (riches particuliers, grandes entreprises) ce qui génère de profondes injustices fiscales : ainsi, en matière d'impôt sur le revenu, le taux effectif d'imposition des plus riches varie entre 15 et 20%, soit largement en deçà du taux marginal du barème (41% depuis 2012). Sur ce point, le rapport de la



Commission des finances de l'Assemblée nationale de juin 2008 a eu le grand mérite de révéler publiquement officiellement ce que les observateurs avertis savaient de longue date : les niches ont plombé les recettes fiscales et ont aggravé l'injustice fiscale. En 2008, la Commission des finances de l'Assemblée Nationale¹⁷ avait dénoncé une véritable « régressivité de l'impôt » du fait de l'utilisation des niches fiscales. Elle avait alors mis en lumière la situation suivante : « La très forte concentration du recours aux réductions et crédits d'impôt est également attestée par les chiffres suivants :

- les 100 000 contribuables réduisant le plus leur impôt en valeur absolue le réduisent chacun, en moyenne, de 15 240 euros (pour une dépense fiscale totale de 1 524 millions d'euros) ;
- les 10 000 contribuables réduisant le plus leur impôt en valeur absolue le réduisent chacun, en moyenne, de 67 290 euros (pour une dépense fiscale totale de 673 millions d'euros) ;
- les 1 000 contribuables réduisant le plus leur impôt en valeur absolue le réduisent chacun, en moyenne, de 295 880 euros (pour une dépense fiscale totale de 295 millions d'euros) ;
- les 100 contribuables réduisant le plus leur impôt en valeur absolue le réduisent chacun, en moyenne, de 1 132 160 euros (pour une dépense fiscale totale de 113 millions d'euros), soit 85 % de la cotisation d'impôt résultant du barème. »

C'est ce rapport qui a été à l'origine de la création du plafonnement global des niches fiscales à l'impôt sur le revenu. Ce plafonnement comprend une vingtaine de dispositifs (toutes les niches fiscales de l'impôt sur le revenu n'en font pas partie). Il autorise une défiscalisation limitée par un seuil qui s'abaisse chaque année. Ce seuil était initialement fixé à 25 000 euros + 10% du revenu.

17. Rapport d'information n° 946 sur les niches fiscales de la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale, juin 2008.

Très élevé, donc peu efficace (il n'aurait permis qu'une économie budgétaire de 20 millions d'euros en 2010¹⁸), il a été abaissé par la suite pour s'établir en 2012 à 18 000 euros + 4% du revenu. Ainsi, pour un contribuable qui a déclaré un revenu net global imposable de 200 000 euros, le plafond global qui limite la défiscalisation s'élève à 26 000 euros.

Cet outil est intéressant. Malgré tout, il n'inclut pas les possibilités d'effectuer des déductions sur le revenu. Car les stratégies de défiscalisations s'adaptent en conséquence : dans leurs schémas sur mesure, elles optimisent le plafonnement et s'orientent par exemple vers la création de déficits fonciers imputables (sous certaines conditions) sur le revenu, ce qui vient mécaniquement diminuer l'impôt à payer.

D - Le relèvement du prélèvement forfaitaire libératoire et de l'imposition des plus values

C'est effectivement une des hausses significatives du quinquennat ; le rehaussement du prélèvement forfaitaire libératoire et de l'imposition des plus values fait partie des mesures qui, selon le gouvernement, mettront davantage les plus riches à contribution. Ce relèvement prévu au 1er janvier 2012 comprend la hausse du taux applicable en matière d'impôt sur le revenu (le taux forfaitaire passant à 21% pour les dividendes d'actions et à 24% pour les revenus de placement fixe) et celui des prélèvements sociaux (dont le taux global passant à 13,5%).

Ce relèvement est censé faire « payer les riches » et aligner le niveau de l'imposition réelle sur celui qui résulte du barème progressif. En effet, à la différence du prélèvement forfaitaire libératoire, un abattement de 40% est appliqué lors de l'imposition au barème progressif, de sorte que, selon le gouvernement, le taux marginal effectif est plafonné à 24,6%, un niveau très proche du taux forfaitaire. Désormais, seule une fraction très réduite, mais aussi très riche, de contribuables conserve un avantage (réduit) en impôt grâce au prélèvement libératoire forfaitaire par rapport au barème progressif de l'impôt sur le revenu.

Ces mesures sont budgétairement assez rentables. Ainsi, la suppression de l'abattement pour durée de détention va accroître l'imposition des plus values de 1,2 milliard d'euros, la hausse des prélèvements sociaux rapportera 1,1 milliard d'euros en 2012 et le relèvement du prélèvement libératoire forfaitaire devrait rapporter 600 millions d'euros.

Il faut cependant noter que ce relèvement ne pèsera pas uniquement sur les plus riches même si ceux-ci seront effectivement mis à contribution car ils perçoivent une part importante de ce type de revenus. En effet, par comparaison aux 593 000 redevables de l'ISF en 2010 fréquem-

18. Rapport d'information n° 2692 de la Commission des finances de l'Assemblée nationale, L'application de la loi fiscale, juillet 2010.

ment cités comme étant des contribuables aisés, ce sont près de 16 millions de foyers fiscaux qui déclarent des revenus de capitaux mobiliers, dont une moitié sont soumis au prélèvement libératoire forfaitaire (données 2009). En outre, ce relèvement ne constitue pas la hausse d'impôt la plus importante. Car les autres relèvements évoqués dans ce bilan fiscal sont largement plus « rentables ». Enfin, cette hausse est différenciée selon la nature des revenus ; le taux est en effet porté à 21% pour les dividendes d'action mais à 24% pour les revenus d'obligations et les revenus de placements de type « épargne logement ».



Mieux vaut donc détenir des actions qu'un compte épargne logement (un outil très prisé des petits épargnants)... Outre une surprenante différence de traitement entre les sources de revenus, ce mécanisme ne pénalisera en réalité pas que les « riches », mais aussi les petits épargnants qui, très souvent, optent en toute méconnaissance de cause, pour le prélèvement libératoire alors qu'une imposition au barème de l'impôt sur le revenu leur serait profitable tant sur le plan budgétaire que sur celui de l'équité fiscale.



Chapitre 3 Une fiscalité du patrimoine en lambeaux

La fiscalité du patrimoine a été fréquemment d'actualité durant le quinquennat 2007/2012. La loi « tepa », les bilans annuels du bouclier fiscal et la réforme de juin 2011 sont venus rythmer le débat fiscal de ces 5 dernières années. Contrairement à une idée répandue, cette réforme de 2011 ne constitue pas un revirement de politique fiscale ni un reniement de l'orientation prise en début de quinquennat. Il s'agit avant tout d'une révision électorale visant à se débarrasser du bouclier fiscal tout en poursuivant sur la route des allègements, et ce en dépit de quelques ajustements à la hausse. En effet, **si la situation des plus aisés en la matière est moins avantageuse après cette réforme qu'avant, elle demeure cependant nettement plus avantageuse qu'avant la loi « tepa ».**



A - Bilan de la loi « tepa » : aggravation des déficits et injustice fiscale au programme

Mesure phare du début de quinquennat, la loi « travail, emploi et pouvoir d'achat » d'août 2007 a été très souvent commentée et critiquée. **Cette loi « tepa » demeure emblématique de la politique fiscale de Nicolas Sarkozy.** Elle comporte plusieurs mesures qui ont massivement bénéficié aux plus aisés (même le crédit d'impôt pour intérêt d'emprunt a principalement bénéficié aux ménages dont les revenus permettaient une acquisition immobilière) et qui se sont avérées particulièrement coûteuses pour le budget de l'Etat.

Bilan budgétaire de la loi « tepa »

	2007	2008	2009	2010	2011	Total
Crédit intérêt d'emprunt	/	0,25	1	1,5	1,9	4,65
Exo heures sup' (IR)*	/	0,2	1,2	1,4	1,4	4,2
Baisse droits succession	0,3	1,4	1,5	1,5	1,5	6,1
Baisse droits donation	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3	1,2
Réduction ISF	/	0,6	0,67	0,78	0,75	2,8
Bouclier fiscal**	/	0,3	0,4	0,4	0,4	1,5
Total	0,4	2,85	5,07	5,88	6,23	20,09

* il s'agit là du seul coût budgétaire « fiscal », le manque à gagner procédant de l'exonération sociale n'a pas été évalué dans le présent tableau.

** il s'agit en réalité du renforcement du bouclier fiscal préexistant, crée par le gouvernement de Villepin. Les montants exprimés constituent en réalité le « surcoût » budgétaire annuel par rapport au bouclier existant. Le coût budgétaire réel est plus élevé : il était de 9,8 millions d'euros en 2009 et de 7,2 millions d'euros en 2010 par exemple.

[Source : lois de règlement des années 2007 à 2010 et lois de finances 2011, voies et moyens]

1/ Le renforcement du bouclier fiscal : un « surcoût » de 1,5 milliard d'euros sur la législation par rapport au bouclier préexistant

Symbole de la loi « tepa », le renforcement du bouclier fiscal (il faut préciser que le bouclier fiscal a été créé par le gouvernement Villepin en 2005) a sans aucun doute été la mesure (le « marqueur ») de la politique fiscale de ces 5 dernières années la plus commentée et contestée. Son impopularité, mais aussi son inefficacité (le bouclier fiscal n'a pas retenu ceux qui voulaient s'expatrier et n'a pas fait revenir des français résidant à l'étranger) expliquent la décision précipitée de le supprimer en 2011.

Le bilan du bouclier fiscal est particulièrement éloquent. Ainsi, en 2009, son coût budgétaire s'élevait à 679 millions d'euros pour un total de 18 764 bénéficiaires. Parmi eux, 1 169 ont obtenu un remboursement moyen de 362 126 euros. Ce sont les bénéficiaires les plus fortunés, ceux dont le patrimoine imposable à l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) était alors supérieur à 16 millions d'euros.

Globalement, au-delà du seul bouclier fiscal, si la loi « tepa » n'avait pas été votée, les recettes fiscales auraient été supérieures de 400 millions d'euros en 2007, de 2,85 milliards d'euros en 2008 etc. Entre 2007 et 2011, l'Etat aurait ainsi récupéré 20 milliards d'euros supplémentaires. Ces 20 milliards d'euros ont contribué à creuser les déficits publics, ils pèsent aujourd'hui lourdement dans la dette publique.

2/ La réduction d'ISF pour investissement dans les PME bénéficie-t-elle vraiment aux PME ?

La réduction d'ISF pour investissement dans une PME fait partie des mesures votées dans le cadre de la loi « tepa ». Officiellement, il s'agissait de renforcer les fonds propres des PME. Outre que son efficacité est discutée (les fonds investis ne profitant pas aux entreprises qui en ont le plus besoin¹⁹) et que l'élaboration des schémas d'optimisation a constitué une source de rémunération pour de nombreux conseils (ce qu'a confirmé le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales²⁰), dans les faits, elle a essentiellement été utilisée comme un puissant instrument de défiscalisation, pour ne pas dire parfois de fraude.

Ainsi, à propos des holdings ISF qui collectent le montant des versements ouvrant droit à réduction d'ISF, le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales déplore : « des détournements de l'esprit du dispositif ne justifiant pas l'allocation d'argent public ». Ces détournements procèdent d'une conjonction « d'un ciblage trop lâche des investissements, d'un contrôle insuffisant des holdings, et d'un avantage de 75% beaucoup trop élevé ». Malgré ce constat, le dispositif a été maintenu... comme de nombreuses niches fiscales.

3/ L'exonération des heures supplémentaires : un dispositif coûteux et contesté

Si le traitement fiscal de l'exonération des heures supplémentaires présente un certain nombre d'effets pervers (voir plus haut), le dispositif en lui-même a été discuté quant à ses effets économiques. En effet, ce type d'incitation serait contreproductif et contribuerait à détruire des emplois quand la conjoncture économique est dégradée. Une étude récente²¹ montre qu'une hausse de 1 % des heures supplémentaires détruirait près de 6 500 emplois salariés du secteur marchand dont un grand nombre d'emplois intérimaires.

B - La réforme de la fiscalité du patrimoine de 2011

Après avoir maintes fois réaffirmé qu'il ne toucherait pas au bouclier fiscal, Nicolas Sarkozy a précipitamment décidé de le supprimer un an avant les élections présidentielles. Cette suppression a cependant été accompagnée d'une réforme plus vaste de la fiscalité du patrimoine se traduisant, notamment, par un allègement sans précédent de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF). Après cette réforme, votée en juin 2011, le produit de l'ISF devrait en effet être quasiment divisé par deux (l'ISF rapportait environ 4 milliards d'euros avant réforme, il en rapportera 1,8 milliard de moins). Cette réforme comportait éga-

19. Rapport du Conseil des prélèvements obligatoires, *Entreprises et niches fiscales et sociales, des dispositifs dérogatoires nombreux*, octobre 2010.

20. Rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, *Evaluation des dispositifs fiscaux en faveur du capital-investissement dans les PME*, 2010.

21. Les marchés du travail dans la crise, *Economie et Statistiques*, n°438-440, juin 2011.



lement d'autres volets comme le relèvement des deux dernières tranches des droits de mutation à titre gratuit.

Un bouclage budgétaire incomplet

Pour justifier sa réforme et tenter de convaincre que les riches se l'auto-financeraient, le gouvernement a abondamment communiqué sur le bouclage budgétaire de cette réforme, censé être assuré par les plus aisés. Le gouvernement a ainsi expliqué que cette réforme serait financée par le relèvement des droits de mutation et par le produit tiré de la cellule de régularisation (permettant à certains résidents français ayant des capitaux non déclarés à l'étranger de les déclarer).

Sur ce point, il estime ces recettes supplémentaires à 300 millions d'euros en 2011 et 390 millions d'euros en 2012. Cette approche du bouclage budgétaire est surprenante et inadéquate : en effet, les recettes tirées de la cellule de régularisation ne procèdent pas d'une mesure nouvelle touchant à l'assiette de l'impôt (qu'il s'agisse de l'impôt sur le revenu ou sur le patrimoine) ; il s'agit de recettes du contrôle fiscal qui n'ont pas à être comptabilisées dans le financement d'une réforme. Si l'on suit la logique gouvernementale, alors autant mobiliser les 12 milliards de droits procédant des rectifications (c'est-à-dire les redressements fiscaux) notifiées chaque année dans le cadre du contrôle fiscal pour justifier de nouveaux allègements !

On pourrait en outre préciser que, pour l'essentiel, les rentrées découlant de la cellule de régularisation sont par nature ponctuelles. Certains contribuables ont régularisé plusieurs années d'impôts non payés, ce qui a alimenté le rendement du dispositif temporaire de la cellule de régularisation. On peut certes espérer que, par suite, ils paieront leurs impôts sur une base élargie (car régularisée), ce qui viendra accroître les recettes fiscales. En attendant, la cellule de régularisation aurait rapporté 497 millions d'euros au titre de l'ISF. Ces recettes concernent au moins 3 ans de régularisation (soit le délai de prescription minimum en matière d'ISF). Si à l'avenir, les actifs régularisés sont spontanément et régulièrement déclarés à l'ISF (celui-ci étant au surplus allégé), le gouvernement ne peut en réalité espérer, environ, que 90 à 110 millions d'euros de recettes pérennes annuelles supplémentaires.

Peu importe au fond, car les recettes de cette cellule sont par nature intégrées dans les résultats du contrôle fiscal et, comme toutes les autres sommes issues du contrôle fiscal, sont reprises dans chaque loi de finances. Elles n'ont donc pas à être comptabilisées dans le financement de nouvelles mesures puisqu'elles s'inscrivent dans le fonctionnement normal de l'administration. Faudra-t-il procéder à l'avenir à une affectation particulière de telle ou telle catégorie de redressement fiscal ou, mieux, déduire dans la loi de finances 2012 les 300 millions du budget de l'Etat car ils auront été mobilisés pour financer la réforme de la fiscalité du patrimoine ? Ce n'est pas envisageable. **En réalité, le bouclage budgétaire de la réforme de la fiscalité du patrimoine n'est pas assuré : il manque bel et bien 300 millions d'euros.**



Un impact bien faible qui n'efface pas le bénéfice de l'allègement découlant de la loi « tepa »

Incontestablement, la réforme a fait bouger la structure de l'imposition du patrimoine. Mais, si le bouclier fiscal a été supprimé, que les deux dernières tranches des droits de mutation à titre gratuit ont été relevées (de 35 à 40% pour la fraction du patrimoine net imposable comprise entre 902 838 et 1 805 677 euros et de 40 à 45% pour la fraction du patrimoine net imposable supérieure à 1 805 677 euros) et que le délai de rappel des donations a été porté de 6 à 10 ans (retrouvant là sa durée initiale), il n'en demeure pas moins que globalement, l'imposition du patrimoine reste plus légère qu'avant la loi « tepa ». Ceci est dû au maintien des niches fiscales à l'ISF (notamment de la réduction pour dons au PME créée par la loi « tepa »), à l'allègement conséquent de l'ISF et aux abattements applicables en matière de donations et de successions, toujours très élevés.

Ces abattements ont ainsi été portés en 2007 de 50 000 à 150 000 euros pour une transmission en ligne directe. Ceci permet à une famille de 2 adultes et 2 enfants de transmettre en franchise d'impôt 600 000 euros d'une génération vers l'autre. A l'évidence, peu de personnes ont de telles sommes à transmettre. Parmi celles qui le peuvent, on trouve essentiellement des redevables de l'ISF, largement gagnants aux évolutions du quinquennat. Le « solde net » de la période reste donc largement à leur avantage.

C - L'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) en déliquescence

1/ La loi « tepa » rajoute une nouvelle niche à l'efficacité discutée

Si la loi « tepa » est venue mettre en place une nouvelle niche à l'efficacité contestée (voir ci-dessus), d'autres préexistaient, au point que l'on peut dire que l'ISF présente les mêmes travers que l'impôt sur le revenu ou l'impôt sur les sociétés. Les niches, bien que peu nombreuses, sont couteuses et, bien souvent, injustes car utilisées par les contribuables les plus aisés.



Etat des niches de l'ISF

En millions d'euros	2007	2008	2009	2010	2011
Exonérations des biens professionnels	nc	nc	nc	nc	nc
Exo. placements financiers non résidents	75	85	81	87	88
Exo. partielle bois et forêts	45	50	48	50	52
Exo. biens arts/antiquités	nc	nc	nc	nc	nc
Exo. titres reçus pour souscription au capital de PME	3	4	6	7	7
Exo. partielle parts/actions (pacte d'actionnaires)	104	137	121	130	132
Exo. partielle titres détenus par les mandataires	128	155	111	118	119
Réduction droits/enfants	25	25	20	20	24
Réduction pour invest. PME	/	610	661	768	733
Réduction pour certains dons	/	40	51	70	70
Abattement résidence principale	Nc	Nc	nc	nc	nc
Limitation ISF aux seuls biens en France pour non résidents	/		2	5	10
Plafonnement à 85%	Nc	Nc	nc	nc	nc
Coût total	380 (825)*	1.106 (1,55*)	1 101 (1,546*)	1.255 (1,7*)	1.235 (1,68*)
Total en nombre	10	12	13	13	13
<i>Recettes de l'ISF (milliards d'euros)</i>	<i>4,4</i>	<i>4,1</i>	<i>3,6</i>	<i>4,1</i>	<i>3,9</i>
Coût des niches en % des recettes	18,75%	37,8%	42,9%	41,46%	43,07%

* hypothèse à coût budgétaire constant des niches qui bien que toujours en vigueur, ne sont plus évaluées (ainsi l'abattement de la résidence principale représente un manque à gagner de 140 millions d'euros en 2005 par exemple). En réalité, depuis l'ISF 2008 et le relèvement de l'abattement applicable sur la résidence principale de 20 à 30%, le coût annuel de cet abattement a donc mécaniquement été relevé (il se situe probablement autour de 200 millions d'euros). Le coût global des niches présenté ici est dans la réalité sans doute largement supérieur (d'au moins 50 millions d'euros). Nous avons néanmoins voulu tabler ici sur des données gouvernementales.

(Source : annexes « voies et moyens tome 2 » aux projets de lois de finances des années concernées. Calculs et mise en forme de l'Union SNUJ-SUD Trésor Solidaires).

L'impact de la loi « tepa » d'août 2007 est visible : avant elle (donc avant la réduction d'ISF pour investissement dans une PME), les niches représentaient 18,75% du rendement de l'ISF, et après sa mise en œuvre, elles en représentaient jusqu'à 43%. La réforme de juin 2011 les a maintenues alors qu'elle se traduira au surplus par un effondrement du produit de l'ISF qui devrait passer de près de 4 milliards d'euros à un peu plus de 2 milliards d'euros.

2/ La réforme de 2011 vide l'ISF de près de 2 milliards d'euros

Avant la réforme de juin 2011, l'ISF comportait un barème progressif dont les taux s'évaluaient de 5,5% au-delà de 800 000 euros de patrimoine net à 1,8% au-delà de 16,79 millions d'euros de patrimoine net.

La réforme de 2011 a relevé le seuil au-delà duquel l'ISF est dû. Elle a également abaissé le nombre de tranches de l'ISF et en a réduit les taux, tout en modifiant le mode de calcul. Le barème comporte désormais 3 tranches : 0% jusqu'à 1,3 million de patrimoine, 0,25% de 1,3 million à 3 millions d'euros de patrimoine et 0,5% au-delà de 3 millions d'euros.

Etude d'impact de l'allègement de l'ISF (contribuables ne bénéficiant pas du bouclier fiscal)

La présentation gouvernementale (habile) de cette réforme a pu laisser croire que l'allègement d'ISF était peu conséquent et qu'il ne faisait que compenser la suppression du bouclier fiscal. En réalité, il n'en est rien : cette réforme est bel et bien une baisse massive de l'ISF qui profite à tous ses redevables (soit plus de 593 000 en 2010) de l'ISF, qu'ils soient ou non bénéficiaires du bouclier fiscal.

Patrimoine imposable	ISF 2007	ISF 2012	Evolution
1 million d'euros	1 100	0	-100,00%
5 millions d'euros	40 970	24 875	-39,28%
10 millions d'euros	115 525	49 750	-56,93%
20 millions d'euros	286 770	99 500	-65,30%
50 millions d'euros	826 770	248 750	-69,91%
100 millions d'euros	1 726 770	497 500	-71,18%

Nota : avec la niche (réduction d'ISF) pour investissement dans une Pme créée par la loi « tepa » de 2007, une réduction d'ISF de 50 000 euros est désormais possible.

(Calculs : Union SNUJ-SUD Trésor Solidaires)

L'impact de la réforme est clair. Parmi les 560 000 redevables de l'ISF identifiées avant la réforme (données 2009), moins de 10 000 bénéficiaient du bouclier fiscal. Pour les redevables de l'ISF bénéficiant du bouclier fiscal, le gain net sera mécaniquement moins élevé, l'économie procédant de l'allègement de l'ISF étant pour partie absorbée par la perte du bouclier fiscal. Mais dans leur majo-

rité, ces redevables de l'ISF seront toutefois gagnants. Et pour tous les redevables de l'ISF non bénéficiaires du bouclier fiscal (soit tout de même plus de 550 000 redevables de l'ISF en 2010), **cette réforme se traduira par un allègement conséquent de l'ISF**, ainsi qu'en témoigne les projections ci-dessous. Dans les faits, il s'agit d'une forme d' « intégration » du bouclier fiscal dans le barème de l'ISF qui bénéficie par construction à tous les redevables de l'ISF.

	Patrimoine moyen (1)	ISF moyen 2010 (2)	ISF 2012	Gain net moyen (hors bouclier)
1 ^{ère} tranche	995 217	1 074	0	0
2 ^{ème} tranche	1 651 148	5 364	4 118	- 1 246
3 ^{ème} tranche	2 984 738	16 402	7 443	- 8 959
4 ^{ème} tranche	5 022 126	39 723	24 985	- 14 738
5 ^{ème} tranche	10 094 313	114 006	50 219	- 63 787
6 ^{ème} tranche	36 784 786	584 391	183 004	- 401 387

(1) Source : Conseil des prélèvements obligatoires (données 2008)

(2) pour un redevable sans personne à charge
(Calculs de l'Union SNUI-SUD Trésor Solidaires)

3/ La baisse de l'ISF est supérieure à la fin du bouclier fiscal

Cette réforme a été présentée par le gouvernement comme permettant de maintenir une imposition des plus riches. Mieux, il a été invoqué que la perte du bouclier fiscal était compensée par la réduction de l'ISF, ce qui s'avère inexact. S'agissant des redevables de l'ISF les plus aisés, environ 2 000 d'entre eux sont imposés au taux marginal du barème de l'ISF (soit, avant réforme, 1,8% pour les patrimoines imposables dont la valeur est supérieure à 16,79 millions d'euros). Ils disposaient chacun en 2009 d'un patrimoine moyen de 36,78 millions d'euros et payaient chacun en moyenne 584 391 euros d'ISF. Sur ces 2 000 redevables très aisés, près de 1 000 bénéficient du bouclier fiscal pour un montant moyen de 365 000 euros. La différence s'élevait à 219 391 euros.

Avec le nouvel ISF allégé, le montant moyen de l'ISF s'élèvera à 183 004 euros, soit au final un allègement global de 36 387 euros par rapport à la situation antérieure à la réforme. L'allègement est donc bien réel.

En clair :

- les 1 000 redevables de l'ISF imposés au taux marginal bénéficient actuellement du bouclier fiscal perdront le bénéfice de sa restitution mais paieront moins d'ISF. Ce double mouvement se traduit tout de même par un gain net moyen d'environ 36 000 euros,

- les 1 000 redevables de l'ISF imposés au taux marginal ne bénéficiant pas du bouclier fiscal bénéficieront pleinement de l'allègement de l'ISF. Pour eux, le gain net moyen s'élève à 400 000 euros environ.

Cette réforme a été, comme toujours, justifiée au nom de la compétitivité. C'est oublier qu'avant le bouclier fiscal, le nombre de redevables de l'ISF ne cessait de croître (sans que ceux-ci ne s'expatrient massivement pour autant) et que cela n'empêchait pas l'économie française de dégager un taux de croissance honorable, comparable voire parfois supérieur à celui de ses voisins.

A plus long terme, pour apprécier l'impact réel de la réforme sur les contribuables aisés, il restera cependant à savoir ce qu'ils paieront éventuellement un jour au titre des droits de succession, les stratégies patrimoniales s'apprécient en effet sur le long terme et emploient tous les outils permettant de transmettre du patrimoine en franchise d'impôt.

4/ Quid des expatriations fiscales ?

Voici une idée fautive très répandue : l'ISF rapporterait moins qu'il ne coûte du fait des expatriations fiscales et de son coût administratif de gestion. L'argument est commode : ceux qui le portent (immanquablement des détracteurs de l'imposition du patrimoine) peuvent ainsi expliquer qu'il est tout à la fois budgétairement plus rentable et économiquement plus efficace de supprimer l'ISF et avec lui toute forme d'imposition du patrimoine. Mais au vu des données disponibles, cet argument ne tient pas la route une seconde. Tout d'abord, le coût de gestion (en réalité, le coût de gestion, de recouvrement et de contrôle, celui-ci étant très rentable...) de l'ISF ne s'élève qu'à 2% (du rendement de l'ISF). Quant aux expatriations, les données disponibles sur le sujet montrent que ce « phénomène » est marginal.

Que nous montrent ces données, issues de « Bercy » et reprises dans les travaux parlementaires (rapports d'information de la Commission des finances du Sénat) et du Conseil des prélèvements obligatoires (rapports de 2009 sur le patrimoine des ménages et de 2011 sur les prélèvements obligatoires sur les ménages) ? Tout d'abord, elles sont incomplètes : elles mesurent régulièrement les départs, rarement les retours et jamais les installations d'étrangers en France (or certains peuvent se retrouver imposés à l'ISF). Elles montrent en outre que chaque année, entre 0,10% et 0,15% des redevables de l'ISF s'expatrient. Ces expatriés, en faible nombre, ne représentent que 0,6 % du rendement de l'ISF et 0,5 % de la base brute totale imposable à l'ISF.

En réalité, la valeur des bases expatriées est plus faible : lors d'une expatriation, les biens immobiliers (40 % de la base de l'ISF en moyenne) demeurent sur le territoire national. En outre, avant leur départ, les expatriés disposent déjà souvent de placements à l'étranger : après leur départ, ces placements ne représentent donc pas une perte pour l'économie française. Mieux, après leur départ, de nombreux expatriés conservent des placements en France : 7 300 expatriés bénéficient ainsi de l'exonération d'ISF applicable aux placements financiers en France. Pour mesurer l'impact réel des flux



entrants et sortants, il faudrait donc déduire des données brutes (le nombre des expatriations) celles relatives au détail des patrimoines et aux retours et aux installations d'étrangers en France (curieusement, celles-ci manquent...). Il n'empêche, un constat s'impose : **depuis qu'elles sont mesurées, l'impact des expatriations fiscales des redevables de l'I.S.F. sur le budget et sur l'économie française est au pire faible (voire marginal), au mieux nul.** Autrement dit, depuis 1997, le coût qu'elles représentent est lui-même particulièrement faible (0,6% du rendement de l'ISF au maximum).

Dans la période récente, certains témoignages ont pu laisser penser que le phénomène était en pleine expansion. Cela reste à vérifier. Un constat s'impose cependant : qu'ils soient ou non plus nombreux qu'avant, les expatriés fiscaux avancent pour principale explication à leur départ l'instabilité fiscale. Le niveau d'imposition ne vient qu'après. Il reste désormais à savoir si ce phénomène a ou non été exagéré et à en tirer certaines conclusions au niveau de l'Union européenne notamment : on peut difficilement construire un espace économique intégré sans harmonisation fiscale et sans véritable coopération permettant de combattre les phénomènes de fraude.

D - Des droits de mutation à titre gratuit toujours très « light »

Exemple d'un couple avec deux enfants disposant d'un patrimoine brut de plusieurs millions d'euros et désirant transmettre le maximum sans payer d'impôt en utilisant les mécanismes classiques de donation.

1/ La loi « tepa » d'août 2007 constitue un allègement sans précédent

La loi « tepa » a considérablement allégé les droits de succession et de donation en portant l'abattement applicable en ligne directe de 50 000 à 150 000 euros (l'abattement ayant été lui-même porté de 46 000 à 50 000 euros en 2005). Par ailleurs, alors qu'avant 2005, le délai légal séparant deux donations en franchise d'impôt (dans les limites de l'abattement) était de 10 ans, il a été ramené à 6 ans. Autrement dit, jusqu'en 2011, chaque parent pouvait transmettre tous les 6 ans 150 000 euros à chacun de ses enfants (à condition qu'il en ait les moyens financiers évidemment...).

Les effets du relèvement de cet abattement de 2007 sont visibles. Au sein d'une famille de 2 parents et 2 enfants, la loi permet à chaque parent de donner à chacun de ses enfants 150 000 euros en franchise d'impôt (tous les 6 ans jusqu'en 2011 puis tous les 10 ans après)²². Au sein de la famille, 600 000 euros peuvent donc être transmis en franchise d'impôt (tous les 6 ans puis tous les 10 ans à partir de 2012, et ce sans tenir compte de l'actualisation de l'abattement). Ceci revient, pour une donation de 150 000 euros effectuée par chacun des parents à chacun des enfants, à une économie d'impôt de 17 619 euros par transmission, soit 70 478 euros pour les 4 donations²³ (ce

22. Ce montant est actualisé. Il s'élève en 2012 à 159 325 euros.

23. C'est-à-dire pour les donations de chacun des parents à chacun des enfants.



qui aurait été la somme versée si l'abattement de 50 000 euros avait été maintenu) au regard de la situation qui prévalait avant la loi « tepa ».

Evolution des donations et des successions

	2007		2009	Evolution 2007/2009
Successions				
Nombre déclarations	121 353	...	78 140	- 35,6%
Recettes*	7,8		6,8	- 12,8%
Donations				
Nombre déclarations	151 886	...	158 261	+ 4,19%
Recettes*	1,08		0,6	- 44,4%

* En milliards d'euros

(Source : Direction générale des finances publiques)

L'impact de la loi « tepa » est net : dès 2008, le nombre de successions imposables et le rendement des droits de successions diminuent sensiblement.

Dès 2008, le nombre de donations augmente sous l'effet du relèvement de l'abattement, ce qui a permis aux contribuables disposant d'un patrimoine suffisamment important pour bénéficier de ce relèvement de profiter des nouvelles possibilités (les personnes ayant préalablement déjà donné récemment 50 000 euros à leur enfant sont les vrais bénéficiaires de cette mesure). Dans le même temps, le rendement des droits de donation diminue, les donations enregistrées étant la plupart du temps non (ou peu) imposables du fait du montant élevé du plafond des abattements. Au final, la valeur du patrimoine transmis en franchise d'impôt augmente au cours des années qui suivent l'application de la loi « tepa » et le rendement des droits s'effondre.

2/ La réforme 2011 ne corrige que très partiellement la loi « tepa »

Si la réforme de 2011 revient sur le délai (qui est porté à 10 ans) et relève les deux dernières tranches du barème, elle ne touche pas à l'abattement ; le cœur de l'allègement induit par la loi « tepa ». En 2011, le montant de l'abattement pour une donation en ligne directe de chaque parent vers chacun de ses enfants s'élève à 159 325 euros (le montant est actualisé). Le délai passe de 6 ans à 10 ans à partir de 2012. En outre, les taux des dernières tranches du barème des droits de mutation à titre gratuit (succession, donation) sont légèrement relevés.

Le gouvernement a largement communiqué sur le relèvement de l'imposition du patrimoine payée par les plus aisés. Mais en réalité, le bilan du quinquennat est différent. En effet, la loi « tepa » revient à accorder, en matière de donations et de successions, un allègement global de 3 milliards d'euros²⁴ alors que l'ajustement opéré dans la LFR 2011 permet de dégager une recette de 925 millions d'euros. **Depuis 2007, l'allègement « net » est donc légèrement supérieur à 2 milliards d'euros. Au regard de la situation antérieure à la loi « tepa », il y a bel et bien eu un allègement des droits de donation et de succession.**

24. Source : rapport Carrez sur la loi de finances rectificative de 2011.

Chapitre 4

L'impôt sur les sociétés est-il oublié ?

A - Des écarts d'imposition importants entre les entreprises

Si le débat fiscal s'est largement concentré sur la fiscalité des particuliers, les entreprises n'ont cependant pas été oubliées. La suppression de la taxe professionnelle et la mise en place d'une contribution économique territoriale budgétairement moins « rentable » demeure la grande réforme de l'imposition des entreprises. Mais dans la période, l'impôt sur les sociétés a été relativement épargné sur le plan des réformes, même s'il a également fait parler de lui.



Avec la crise, les inégalités devant l'impôt sont apparues criantes et insupportables. En matière d'impôt sur les sociétés, **le taux effectif d'imposition des grandes entreprises, notamment des groupes du CAC 40, a souvent dérangé, tant il était faible.** La réalité de l'imposition des entreprises fait débat même si chacun constate des écarts d'imposition importants entre les entreprises suivant leur taille.

Dans son rapport sur l'application de la loi fiscale²⁵, le rapporteur de la Commission des finances de l'assemblée nationale, Gilles Carrez, fait part de deux études contradictoires : celle de la Commission européenne qui estime le taux effectif français à 34,6% (soit 6,6 points au dessus du taux allemand) et celle de la Banque Mondiale qui l'évalue à 8,2%, soit 14,7 points en dessous du taux allemand. Certes, ces deux études ne comparent pas forcément les mêmes données (la Commission ajoute la taxe professionnelle à l'IS par exemple), mais les écarts d'imposition sont assez significatifs pour montrer que le débat sur l'impôt sur les sociétés et son éventuelle réforme n'est pas clos.

25. Rapport d'information de la Commission des finances de l'Assemblée nationale, L'application de la loi fiscale, juillet 2011.

Le rapport Carrez constate ainsi des écarts entre les entreprises en fonction de leur taille et de leur régime fiscal (voir plus haut) Ainsi, le taux implicite d'imposition (c'est-à-dire le rapport entre le total de l'IS, de l'imposition forfaitaire annuelle et des contributions sociales sur les bénéfices d'une part et l'excédent net d'exploitation d'autre part) serait :

- de 37,4% pour les toutes petites entreprises,
- de 39,5% pour les PME,
- de 28% pour les entreprises de taille intermédiaires,
- de 18,6% pour les grands groupes.

Cette différence s'explique principalement par l'utilisation de certains régimes fiscaux dérogatoires (régime mère-fille, régime de l'intégration fiscale, exonération des plus-values sur cession de titres de participation) qui bénéficie par construction aux grands groupes.

Point sur les dispositifs dérogatoires de l'IS

La loi de finances recense un certain nombre de mesures dérogatoires de l'IS dont le total s'élève à 5 milliards d'euros. Mais il ne s'agit là que des mesures recensées dans la loi de finances. Certains dispositifs ne sont plus annexés à la loi de finances : ils ont été artificiellement « déclassés » alors qu'ils demeurent toujours en place et qu'ils constituent bel et bien des modalités particulières, dérogatoires au droit commun, d'imposition des bénéfices des entreprises. Parmi eux figurent l'exonération des plus-values de cession de titres de participation (dont le coût budgétaire annuel s'est élevé à 3,4 milliards d'euros en 2009 et à 2,2 milliards d'euros en 2010) ou encore le régime de l'intégration fiscale²⁶, dont le coût est évalué à près de 20 milliards d'euros par an²⁷. Le Conseil des prélèvements obligatoires a d'ailleurs montré qu'en matière d'IS, le coût budgétaire de ces mesures « déclassées » était largement supérieur à celui des mesures officiellement recensées : il s'élève à plus de 66,3 milliards d'euros en 2010, une perte annuelle supérieure au rendement de l'IS (44 milliards d'euros attendus pour 2011) ! Ces « niches » privent d'Etat de recettes alors que leur impact économique n'a pas été mesuré.

Au cours du quinquennat, l'assiette de l'IS a connu quelques changements. Il en va ainsi de la réforme du crédit impôt recherche, puissant outil de défiscalisation dont l'efficacité a souvent été discutée (et qui, au surplus, est délicat

26. Ce régime très attractif permet une compensation des déficits et des bénéfices au sein d'un même groupe.

27. Le rapport public annuel de la Cour de comptes pour l'année 2011 revient sur ces mesures et note l'accroissement de leur coût alors que leur impact est « difficile à mesurer ».

28. Voir notre étude : *Le crédit impôt recherche, du crédit d'impôt à la recherche*, juin 2010, disponible sur notre site : http://snuisudtresor.fr/gen/cp/dp/dp2010/Rapport_Credit_impot_recherche_juin_2010.pdf

à contrôler²⁸), qui a été largement assoupli par la loi de modernisation de l'économie de 2008. 14 000 entreprises en bénéficient pour un coût budgétaire de 2,3 milliards d'euros en 2011. Il en va également ainsi de la suppression (justifiée) du régime du bénéfice mondial consolidé, encore utilisé par 4 grands groupes pour un coût budgétaire d'environ 500 millions d'euros. Mais à l'évidence, le débat sur l'avenir de l'IS demeure ouvert.

B - « Niche Copé » : kesako ?

Si elle n'est pas à verser au bilan fiscal de ce quinquennat, il faut reconnaître que c'est au cours de ces 5 dernières années que la niche fiscale dite « Copé », du nom du Ministre du budget qui la fit voter, a beaucoup fait parler d'elle.

Il faut avant tout rappeler que cette « niche » est une exonération des plus values sur cession de filiales et de titres de participation à long terme (c'est-à-dire détenus depuis plus de 2 ans) bénéficiant aux sociétés (le dispositif s'est progressivement mis en place : le taux d'imposition de ces plus values est tout d'abord passé de 19 à 15% à partir des exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2005, puis à 8% à partir du 1^{er} janvier 2006 avant une exonération à partir du 1^{er} janvier 2007).

En dépit de la polémique sur l'utilité et le coût budgétaire, cette niche bénéficie quasi-exclusivement aux grands groupes (96% de l'économie d'impôt profite en effet à 250 grandes entreprises), elle s'avère également coûteuse pour les finances publiques.

Evaluation du coût budgétaire de la « niche Copé »

*	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<i>Référence non spécifiée dans les lois de finances, le Gouvernement indiquant lors des débats budgétaires que ces évaluations prennent comme référence le taux nominal de l'IS, soit 33,3%</i>								
PLF 2006	1,78	1,78	2,21					
PLF 2007		1,6	2	2,3				
PLF 2008			2,6	3,2	4			
PLF 2009				3,35	4,3	4,5		
PLF 2010					12,5	8		
<i>Référence : taux préexistant à la niche en matière de plus values, soit 19%</i>								
PLF 2011						3,4	2,2	nc

*Montants exprimés en milliards d'euros
[Source : Commission des finances du Sénat]

Ce tableau montre que chaque loi de finances a du ajuster l'évaluation du manque à gagner budgétaire annuel de cette « niche Copé » ex-post. Il faut noter que les évaluations antérieures à 2011 sont en outre très discutées : le taux d'imposition des plus values à long terme préexistant à la niche étant de 19%, certains jugent plus réaliste d'évaluer le coût budgétaire annuel de la niche en référence au taux de 19%, comme l'a fait la loi de finances 2011 pour les années 2009 et 2010. Il est donc utile de disposer d'un cadrage établi sur deux évaluations : l'une prenant comme référence le taux de 33,3%, l'autre prenant comme référence le taux de 19%.



*	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
<i>Référence : taux à 33,3 %</i>								
1 ^{ère} estimation	1,78	1,6	2,6	3,35	12,5	5,95	3,8	31,58
<i>Référence : taux de 19%</i>								
2 ^{ème} estimation	0	0	0,568	1,456	7,132	3,4	2,2	14,75

*Montants exprimés en milliards d'euros
[Source : calculs de l'Union SNUI-SUD Trésor Solidaires sur la base des estimations des lois de finances]

Quelle que soit la référence utilisée pour calculer le coût budgétaire annuel de cette « niche Copé », son coût est donc très important. Il peut certes varier du simple au double : 34,58 milliards d'euros de 2004 à 2010 si l'on prend le taux nominal de l'impôt sur les sociétés de 33,3% comme référence au calcul de la perte budgétaire annuelle, 14,75 milliards d'euros si l'on prend le taux préexistant de 19%. D'où une interrogation légitime sur sa suppression et sur la refonte de l'imposition des plus values des entreprises.

Chapitre 5

Les impôts locaux : À la hausse pour les ménages, à la baisse pour les entreprises !

A- De la taxe professionnelle à la contribution économique territoriale : l'imposition locale des entreprises diminuent (mais pas pour toutes)

La suppression de la taxe professionnelle, premier impôt local, et la création de la contribution économique territoriale (CET) a sans doute été, avec la loi « tepa », la réforme fiscale la plus importante du quinquennat. Refusant d'afficher un rééquilibrage qui se serait inévitablement traduit par une baisse de l'imposition de certaines entreprises mais surtout par une hausse pour d'autres, le gouvernement a choisi d'afficher une réforme censée bénéficier à la plupart des entreprises. Il ne pouvait en résulter qu'une baisse mécanique des recettes de l'imposition locale des entreprises et, par voie de conséquence, une plus grande pression sur les finances locales.

La perte de recettes budgétaires est difficile à évaluer mais est élevée. Le gouvernement tablait sur 5,8 milliards d'euros mais le manque à gagner devrait être d'environ 6,8 milliards d'euros en régime de croisière, après une perte plus conséquente lors de la mise en place de la CET (7,3 milliards d'euros en 2011 après 9,2 milliards d'euros en 2010)²⁹.

Si l'allègement est global, il n'est pas réparti équitablement entre les entreprises. La commission des finances du Sénat a ainsi relevé que 370 000 entreprises perdent chacune en moyenne 38 euros³⁰. De nombreuses entreprises sont par exemple pénalisées par la contribution foncière des entreprises, pilier de la nouvelle CET, dont le montant peut à lui seul parfois dépasser celui de l'ancienne taxe professionnelle.

B - Les impôts locaux des particuliers demeurent injustes mais poursuivent leur hausse

Alors que les impôts locaux des entreprises diminuaient globalement, ceux des particuliers augmentaient pour plusieurs raisons.

- L'impact des transferts de compétences dans le cadre des mouvements de décentralisation produit ses effets. Le coût des compétences transfé-

29. Rapport de la Commission des finances de l'Assemblée nationale sur la loi de finances rectificative de 2011 du 23 novembre 2011.

30. Rapport d'information de la Commission des finances du Sénat sur les prélèvements obligatoires et leur évolution, octobre 2011.



rées augmente (notamment en matière d'aide sociale du fait de la crise) et les besoins de financement avec. Ainsi, la part des dépenses publiques dans le PIB a augmentée de 3,4 points entre 1980 et 2008 dont 1,6 point provient selon le Conseil des prélèvements obligatoires de la décentralisation³¹.

- La crise se ressent dans les budgets locaux. Ceux-ci sont mis sous pression sous le double mouvement du tassement des recettes (les droits de mutation ont ainsi souffert de la crise. Or, ils représentent une part significative des recettes fiscales locales) et de la hausse des dépenses (les dépenses sociales sont fortement sollicitées).
- Le manque à gagner résultant de la suppression de la taxe professionnelle et de la création de la CET a déplacé la charge fiscale vers les bases foncières, notamment vers les bases des impôts des particuliers, alors que les impôts locaux sont assis sur des bases obsolètes qui les rendent injustes.

Taxe d'habitation

	2007	2010*	Evolution
TH moyenne (rendement de la TH/nombre d'articles imposables à la TH)	493,8	583	11,47 %

* dernière année disponible

(Source du rendement et du nombre de contribuables: DGFIP, calculs de l'Union SNUI-SUD Trésor Solidaires)

31. Rapport du Conseil des prélèvements obligatoires, *La fiscalité locale*, mai 2010.

Taxe foncière sur propriétés bâties

	2007	2009*	Evolution
TF moyenne (rendement TF/nombre d'articles imposables à la TF)	1 155	1 274	+ 10,3%

*dernière année disponible

(Source du rendement et du nombre de contribuables: DGFIP, calculs de l'Union SNUI-SUD Trésor Solidaires)

La hausse des impôts locaux des particuliers est nette. Selon le Conseil des prélèvements obligatoires, elle est notamment due aux transferts de compétences dans le cadre de la décentralisation, qui expliquent près de la moitié de la hausse³². **Cette hausse ne devrait pas fléchir, et ce d'autant plus qu'outre les effets des transferts de compétences ou de la crise, la situation des finances publiques amène les pouvoirs publics à exercer une plus grande pression sur les finances locales.**

Le gel des dotations de l'Etat aux collectivités locales sur la période 2011 – 2013 constitue de ce point de vue une première étape qui devrait être suivie d'un nouveau « tour de vis » budgétaire. C'est dans ce contexte que s'est tenue la conférence nationale des finances locales en février 2012, au cours de laquelle a été évoqué la mise en place d'un contrat (dénommé pacte de confiance ou de stabilité) entre l'Etat et les collectivités locales. Ce contrat a pour principal objectif de réduire la dépense publique locale afin, notamment via le jeu des transferts de l'Etat, de réduire le déficit public. Or, lors de cette conférence nationale, le gouvernement et les représentants des collectivités locales ne sont pas tombés d'accord sur le diagnostic, le gouvernement omettant soigneusement d'évoquer l'impact financier des transferts de compétences de l'Etat vers les collectivités locales.

Malgré tout, le gouvernement ne cesse d'évoquer les finances locales, censées être trop élevées. Tout montre donc que la pression sur les finances locales s'intensifiera, ce qui pourrait se traduire par un resserrement des versements de l'Etat et, par voie de conséquence, par une hausse des impôts locaux.

Signalons enfin que parmi les autres facteurs de hausse de la fiscalité locale figurent : l'évolution de l'activité législative et réglementaire (mesures techniques, mesures sociales...), la montée de l'intercommunalité (qui se traduit par la création ou l'amélioration de certains services, ce qui génère de nouveaux coûts) ou encore le dynamisme des bases des impôts locaux (qui bien qu'injustes et non révisées, font l'objet d'une réévaluation annuelle forfaitaire par application d'un coefficient).

Chapitre 6 Hausse ou création de prélèvements : une constante, la régressivité des prélèvements

D'autres prélèvements ont été créés ou relevés dans la période. Ces mesures s'inscrivent toutes dans une cohérence d'ensemble : elles pèsent sur de très nombreux contribuables (parmi lesquels les classes modestes et moyennes), elles prennent la forme de prélèvements indirects (répercutés dans les prix payés par les consommateurs) ou de prélèvements proportionnels dénué d'impact redistributif.

Dans ces hausses également la cohérence néolibérale est visible, à l'heure où d'autres impôts ont été soit abaissés (ISF) soit maintenus aussi bas que possible (IR, droits de donation et de succession). Les quelques exemples qui suivent représentent à eux seuls un surplus de près de 3 milliards d'euros par an.

A - Le relèvement de la contribution sociale généralisée (CSG)

Plusieurs mesures ont été prises, par exemple dans la loi de financement de la sécurité sociale de 2012, parmi lesquelles la majoration du forfait social de deux points, la hausse de la cotisation sociale acquittée sur les boissons alcoolisées ou encore la réduction de l'abattement pour frais professionnels des cotisations CSG (contribution sociale généralisée) et CRDS (contribution au remboursement de la dette sociale), ramené de 3 à 1,75%. Ceci signifie que ces deux prélèvements augmenteront discrètement.

Ainsi, pour un salaire mensuel brut de 1 500 euros, le montant de la CSG et de la CRDS s'élevait à 116 euros avant ce relèvement, il s'élèvera à 118 euros. C'est certes peu en valeur absolue (c'est du reste sur cet argument que la mesure a été votée), mais cette hausse représente tout de même une hausse de 1,7% qui s'ajoutera aux autres prélèvements. Au final, cette hausse rapportera entre 550 et 600 millions d'euros par an.

B - Les franchises médicales

Créées en 2007 par la loi de financement de la sécurité sociale de 2008, applicable à partir du 1er janvier 2008, la franchise médicale constitue une forme de « prélèvement obligatoire » pour les malades plafonné à 50 euros par an par acte concerné (0,50 euro par boîte de médicaments, 0,50 euro par acte paramédical et 2 euros par transport sanitaire). Ces franchises dégagent

32. Michel Cabannes, *Les finances locales sur la paille ?*, éditions Le bord de l'eau, 2011

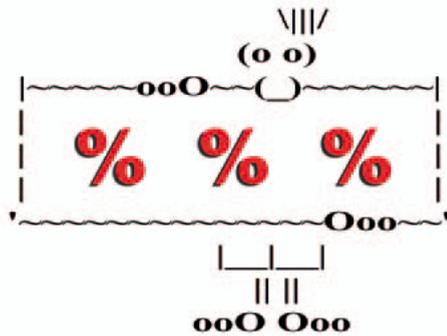
850 millions d'euros par an. Ces franchises s'ajoutent au forfait hospitalier et, désormais, à la taxation des complémentaires.

C - La taxation des mutuelles

Alors qu'on estime à 8 millions le nombre de personnes qui n'auraient pas les moyens de se payer une « complémentaire santé », le gouvernement a choisi d'alourdir la taxation des contrats des « complémentaires santé ». Cette mesure devrait rapporter 1,1 milliard d'euros. Elle aura pour conséquence une hausse des cotisations des assurés au détriment de ceux qui peinent à s'en financer une et une exclusion croissante des plus fragiles devant l'accès aux soins.

D - La taxe sur les boissons sucrées

C'est l'une des dernières nées des près de 30 taxes créées depuis 2007. Elle vient s'ajouter à la liste des prélèvements sur la consommation qui, de plus, pèseront principalement sur les ménages des classes modestes. Cette taxe devrait rapporter près de 280 millions d'euros par an, un montant comparable à celui de la contribution exceptionnelle sur les très hauts revenus.



E - Les droits sur les alcools et les tabacs.

Ces hausses de droits indirects sur la consommation, au demeurant déjà particulièrement rentables, rapporteront à elles deux 800 millions d'euros... Ces taxes ont déjà augmenté au cours de ces dernières années. Les droits sur les tabacs rapporteront ainsi 11,12 milliards d'euros en 2012 (contre 9,9 en 2009, soit une hausse de 11%) et les droits sur les alcools rapporteront 3,3 milliards d'euros en 2012 (contre 3,16 en 2009, soit une hausse de 4,4%).

Chapitre 7 La fraude fiscale

En France, chaque contribuable (entreprise et particulier) déclare ses revenus, ses bénéfices et, éventuellement, le patrimoine qu'il détient ou qu'il reçoit, la TVA qu'il collecte en qualité de commerçant, etc. En contrepartie, l'administration a le droit : de contrôler l'exactitude des déclarations, d'inciter ceux qui ne déclarent pas à régulariser leur situation, de rappeler l'impôt dû lorsque les montants déclarés sont inférieurs aux montants réellement perçus et de sanctionner ceux qui ne respectent pas leurs obligations fiscales bref, de vérifier que le droit est correctement appliqué. Le contrôle doit donc permettre de « récupérer » l'impôt éventuellement fraudé pour faire en sorte que chacun acquitte sa contribution au financement de l'action publique (services publics, subventions...). Voilà pour la théorie.

En pratique, quoiqu'en pensent les pourfendeurs de la fraude sociale qui en minimisent l'importance voire l'ignorent (qui préconisent par ailleurs une réduction massive des emplois au sein de la Direction générale des finances publiques alors que celle-ci a précisément en charge la lutte contre **la fraude fiscale...**), **la fraude fiscale a atteint un niveau préoccupant.**

A – La fraude fiscale : 50 milliards d'euros par an

La fraude fiscale est par nature difficile à évaluer. Les rares estimations qui existent varient donc naturellement, mais toutes montrent que la fraude est colossale : le Conseil des prélèvements obligatoires³³ (CPO) estime que le niveau annuel « plancher » de la fraude fiscale et sociale est compris entre 30 et 40 milliards d'euros, l'Union SNUI-SUD Trésor Solidaires l'évalue depuis 2007 entre 42 à 51 milliards d'euros et la Commission européenne avance pour sa part une fourchette moyenne de 2 à 2,5 % du produit intérieur brut (PIB), soit 39 à 49 milliards d'euros pour la France (elle estime notamment la fraude à la seule TVA à environ 10 à 12 % des recettes, soit 14 à 16 milliards d'euros pour la France³⁴).

Les travaux du CPO confirment ce que les fiscalistes constatent de longue date, ils montrent que **la fraude fiscale est importante, mais aussi qu'elle se développe, se diversifie, se complexifie et s'internationalise.** La nécessité du développement et du renforcement du contrôle fiscal ne saurait donc être remise en cause, sauf à expliquer aux contribuables honnêtes qu'il est normal qu'ils paient ce que d'autres fraudent.

33. Rapport du Conseil des prélèvements obligatoires, *La fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle*, mars 2007.

34. De ce point de vue, les récents travaux de la Cour des comptes sur la fraude à la TVA (mars 2012) n'inventent malheureusement rien.

Pour autant, le contrôle fiscal n'est pas renforcé alors que tout montre que l'évolution de la fraude se complexifie. Il est donc urgent de montrer en quoi le contrôle fiscal est budgétairement et socialement utile. En effet, chaque agent, quelle que soit sa catégorie et son service (brigades de vérification, services dits « pôle de contrôle et d'expertise », services de recherche...), travaillant dans la sphère du contrôle fiscal présente un niveau annuel de redressement moyen d'environ 1,4 million d'euros. Autant dire que les missions de détection, de programmation du contrôle et de contrôle fiscal sont particulièrement « rentables ». Si tout n'est pas recouvré (certains contribuables organisent leur insolvabilité, d'autres ont des difficultés financières, d'autres se lancent dans des procédures contentieuses...), plus de la moitié des redressements le sont.

Malgré tout, **le renforcement en effectifs de l'expertise et du contrôle fiscal est bloqué par deux tabous**. Selon le premier, il y aurait trop de fonctionnaires à Bercy. Le second est spécifique au contrôle fiscal, il est aussi plus insidieux car il véhicule l'idée selon laquelle le « contrôleur fiscal » (un grade qui n'existe pas au demeurant) serait un inquisiteur tout puissant face au contribuable démuné. Pour rétablir les faits, il convient notamment de rétablir quelques vérités et d'expliquer, par exemple, que les agents des finances publiques ne décident pas seuls et subjectivement des contrôles à effectuer, lesquels ne sont déclenchés qu'à l'issue d'une procédure interne particulière, ni des redressements fiscaux. Les rehaussements d'impôt procèdent d'un examen du dossier ou de la comptabilité. Les droits du contribuable se sont développés au cours des dernières années. Cela mérite d'être précisé pour ne pas laisser perdurer le vieux fantasme de l'inquisition fiscale menée par un « contrôleur fiscal » présenté, bien souvent, comme inévitablement borné...

B - Le contrôle fiscal au péril de la « RGPP »

La RGPP a eu un impact direct sur le contrôle fiscal. **Dans un contexte de réductions d'emplois d'un niveau record près de 25 000 emplois auront été supprimés entre 2002 et 2012, la chaîne fiscale est touchée** : gestion, programmation, recouvrement, contrôle, tous les secteurs sont concernés. L'administration a beau afficher une stabilité des effectifs du contrôle fiscal externe (une stabilité bien relative en réalité), elle ne peut nier que la sphère du contrôle dans son ensemble (notamment les services effectuant du contrôle sur pièces – CSP-) est durement touchée par les réductions d'effectifs ainsi que par les réformes de structures. Développement des pôles, formatage (ou « reprise en mains ») de la recherche, flou autour de la programmation..., c'est bien l'urgence qui constitue le quotidien, au détriment des investigations complexes portant sur la fraude fiscale élaborée.

Tout comme la signature de nombreux accords d'échanges d'informations avec d'autres territoires, les mesures de la loi de finances rectificative de 2009 (création d'une brigade nationale de répression de la délinquance fiscale, instauration d'une « liste noire » nationale permettant l'application de certaines

procédures offensives) sont intéressantes sur le papier : elles ne se révéleront cependant véritablement efficaces qu'avec un renforcement de la sphère du contrôle. Il en va de l'efficacité des missions. Or ce renforcement fait défaut.

Pourtant, **les enjeux sont immenses. Le décalage entre la réalité économique et les moyens dont dispose le contrôle fiscal continue de s'accroître**. Or, la légitimité d'un système fiscal passe par un contrôle efficace et adapté aux enjeux. C'est malheureusement de moins en moins le cas, et on peut légitimement se demander s'il existe encore une volonté de mener une réelle lutte contre l'évasion et la fraude fiscale.



- Améliorer le contrôle passe par un contrôle, certes indépendant de toute forme de pression politique, mais également plus présent et plus réactif dans ces procédures.
- Cela passe également par le développement de la coopération internationale, notamment par une meilleure coopération entre administrations françaises et entre administrations européennes.
- Cela passe, enfin, par des moyens humains. Le propos peut paraître incongru aux observateurs marqués par la pensée unique du « moins d'État, moins de fonctionnaires », alors que la mode est à réclamer la réduction du nombre de fonctionnaires, mais les faits sont là.

En effet, même avec l'aide précieuse de l'informatique, on n'a pas trouvé mieux que l'être humain pour : gérer l'impôt, renseigner le public, détecter la fraude, vérifier les dossiers, contrôler les comptes ou encore recouvrer l'impôt. Il ne s'agit pas ici de verser dans le « tout sécuritaire fiscal » et la surenchère aux effectifs, mais simplement de montrer en quoi la lutte contre la fraude est essentielle, afin de nourrir sereinement un débat fiscal en rétablissant au passage quelques faits qui lui manquent trop souvent.

Chapitre 8 focus sur la « DGFIP »

Un véritable « bilan fiscal » doit également montrer quel est l'état de l'administration fiscale et financière. En la matière, le constat est alarmant : coupes franches dans les effectifs, modification profonde du « management », hausse importante de la charge de travail, dégradation des conditions d'exercice des missions et de travail, telle est la réalité des services de la Direction générale des finances publiques (DGFIP). Cette fusion avait été annoncée par Nicolas Sarkozy (en mai 2007) qui avait déclaré à tort que ces deux administrations assuraient des missions semblables.*

Régulièrement montrées en « exemple » dans le vaste mouvement de réforme de l'État (dénommé désormais « révision générale des politiques publiques » - RGPP -), la DGI et la DGCP (fusionnées depuis avril 2008 au sein de la Direction générale des finances publiques -DGFIP-) ont connu des suppressions d'emplois importantes depuis 2000, mais qui se sont singulièrement accélérées depuis 2007.



Ces suppressions d'emplois déclinent toutes du dogme selon lequel les suppressions d'emplois de fonctionnaires permettent de réduire les déficits publics. On rappellera que 30 000 suppressions de postes (soit la moyenne des suppressions de la mandature qui s'achève) représentent une économie budgétaire comprise, selon les estimations, entre 200 et 500 millions d'euros, une somme plus que modeste au regard du déficit budgétaire annuel. Mais surtout, **ces suppressions de postes se traduisent par des missions moins assurées et par une perte de qualité du service public.** C'est particulièrement vrai à la DGFIP, où la charge de travail augmente singulièrement et où, par voie de conséquence, les conditions de travail et d'exercice des missions se dégradent fortement.

* Voir notamment notre communiqué de presse du 21 juin 2007

A - Evolution du nombre d'emplois au sein de la DGFIP

Année	Nombre d'agents : effectifs réels (situation au 31.12)	
	DGCP	DGI
2002	59 276	82 139
2003	57 793	81 254
2004	57 275	80 148
2005	56 795	79 241
2006	55 441	77 654
2007	54 471	76 284
2008	53.801	74.914
Total DGFIP	128.715	
2009	124 617	
2010	121 929	
2011*	119 252	
2012*	116 814	
Différence 2002/2012	24 601	

Source : rapports de performance DGCP et DGI avant 2009, DGFIP pour 2009 et 2010.
* projections établies au vu des annonces des suppressions d'emplois pour 2012).

Il n'y a pas de secret : pour un niveau optimum de rentrées fiscales, il faut une administration qui : renseigne les contribuables, gère les impôts (d'État et locaux), détecte et appréhende la fraude fiscale, coopère avec les administrations étrangères, tient le plan cadastral, assure les missions foncières, conseille les collectivités locales, assure la gestion de la dépense publique...

Parce qu'elle gère les recettes et les dépenses publiques, **la Direction générale des finances publiques (DGFIP) est au cœur du financement, donc du fonctionnement, de l'État et des collectivités locales. Elle est aujourd'hui en danger. Car la charge de travail s'est considérablement accrue alors que ses moyens, notamment humains, ont fortement chuté** : plus de 15% de ses effectifs ont été supprimés entre 2003 et 2011 (20 000 postes, soit l'équivalent du total des postes actuellement implantés en Île de France dans les directions départementales de la DGFIP : de Paris, des Hauts de Seine, de la Seine Saint Denis, du Val de Marne, du Val d'Oise et des Yvelines).



Plus de 2 départs à la retraite sur 3 ne sont pas remplacés à la DGFIP, alors que le gouvernement martèle la règle déjà absurde et dogmatique du « 1 sur 2 ». Certaines missions sont particulièrement touchées : l'accueil, la gestion (de l'impôt, du foncier et de la dépense publique), la détection de la fraude, la programmation du contrôle fiscal et les emplois administratifs. Mais de fait, toutes les missions et tous les départements sont touchés. La capacité d'action de la DGFIP au service de la collectivité s'affaiblit donc dangereusement.

Le gouvernement a par exemple décidé de supprimer 2438 emplois en 2012 (qui s'ajoutent aux suppressions d'emplois actées depuis 2002). Concrètement, cela représente des agents de guichets moins nombreux et moins disponibles, des services de contrôle moins efficaces dans la lutte contre la fraude fiscale (soit environ 50 milliards d'euros par an)...

Globalement, cela revient à rayer chaque année de la carte une direction départementale telle que celle des Bouches du Rhône, de Gironde ou du Rhône ! Certes, l'informatique s'est développée, entraînant des changements dans l'organisation du travail, mais elle ne s'est pas substituée à « l'humain », loin s'en faut. En effet, alors que les vecteurs dématérialisés se développaient (télédéclaration...), le nombre de contribuables se rendant dans les services augmentait : plus de 15 millions de personnes se rendent chaque année dans les services.

B - Evolution de la charge de travail à la DGFIP

Évolution de la charge quantitative globale de travail de la DGFIP			
	2002	2010	Évolution en %
Sphère fiscale			
Nombre de déclaration de revenus	33,4 millions	36,59 millions	+ 9,55%
Nombre de contribuables renseignés durant la campagne IR*	3,2 millions	4,7 millions	+ 46,87%
Nombre d'appels téléphoniques reçus durant la campagne IR	2,4 millions	3,1 millions	+ 29,16%
Nombre de courriers électroniques	30 000	260 000 (1)	+ 766%
Nombre d'entreprises soumises à TVA	3,48 millions	4,57 millions	+ 31,32%
Nombre d'entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés	1,12 million	1,644 million	+ 46,78%
Nombre d'entreprises soumises à la contribution économique territoriale (2002 : taxe professionnelle)	3,29 millions	3,910 millions	+ 18,8%
Nombre d'avis de taxe foncière	26,2 millions	29,33 millions	+ 11,94%
Nombre d'avis de taxe d'habitation	23,9 millions	29,53 millions	+ 23,58%
Nombre de locaux répertoriés par le cadastre	44 millions	48,48 millions	+ 10,18%
Nombre de publications foncières	2,4 millions	2,31 millions (2)	- 3,75 %
Nombre de renseignements délivrés	5,1 millions	5,65 millions	+ 10,78 %
Nombre de contrôles fiscaux externes	50 371	51 572	+ 2,38 %
Nombre contentieux et gracieux reçus	3,41 millions	3,562 millions	+ 4,45 %
Sphère gestion publique			
Dépenses de l'État payées par la DGFIP :			
- budget général	341,4 milliards	412,6 milliards	+ 20,86 %
- comptes spéciaux	83,5 milliards	182 milliards	+ 117,96 %
Dépenses du secteur public local	138,1 milliards	221,37 milliards	+ 60,29%
Redevance audiovisuelle	2,01 milliards	3,12 milliards	+ 55,22 %
Nombre de comptes	111 000	170 000	+ 54,05 %
État du réseau : nombre de trésoreries	3 800	2 800	- 26,31%
Effectifs (DGI/DGCP en 2002 - DGFIP en 2010)	141 415	121 929	- 13, 78 %

* pour mémoire, on rappellera que les agents de la DGFIP reçoivent plus de 15 millions de personnes par an.

(1) données 2008.

(2) cette baisse est faible, elle est surtout conjoncturelle du fait de la crise.

(Source : rapports d'activité 2002 de la DGI et de la DGCP et 2010 de la DGFIP).

Il est trop souvent invoqué que les administrations de « Bercy », notamment la DGFIP, serait trop coûteuse et qu'elle devrait supporter une large part des suppressions d'emplois de fonctionnaires. Précisons donc ici que **l'idée selon laquelle l'administration des finances publiques française est l'une des plus chères du monde doit être balayée : elle est fautive**. L'Organisation de coopération et de développements économiques³⁵ a ainsi montré que, sur 42 administrations fiscales étudiées, la DGFIP se situait en 21^{ème} place...

Enfin, plus globalement, il faut également en finir avec le dogme selon lequel la suppression des postes de fonctionnaires permet de réduire les déficits

35. Centre de politique et de l'administration fiscales de l'OCDE, *L'administration fiscale dans les pays de l'OCDE et dans certains pays hors OCDE : série « informations comparatives (2008), janvier 2009.*

publics (la suppression de 30 000 postes de fonctionnaires représente 200 à 300 millions d'euros d'économies sur un déficit annuel de l'ordre de 100 milliards d'euros, mais elle se traduit pas une perte en termes de service public) alors que, de ce fait, la privatisation rampante et coûteuse de certaines missions publiques progresse. Un exemple parmi d'autres : le conseil aux collectivités locales, relevant pourtant de la pleine compétence de la DGFIP, est aujourd'hui de plus en plus assuré par des cabinets privés. La capacité d'action de la DGFIP et de l'État s'affaiblit. Le renforcement de ses moyens humains, juridiques et matériels n'est donc pas une lubie, il est socialement juste et budgétairement rentable : il s'impose comme une urgence.

Le constat dressé par notre organisation dans son communiqué du 18 mai 2009, un an après la création de la DGFIP, reste malheureusement pleinement valable :

« La DGFIP, produit de la fusion « Impôts/Trésor », est donc au cœur de la RGPP. Cette fusion, effectuée à marche forcée, a et aura des conséquences importantes pour les contribuables (sur les conditions d'exercice des missions) et pour les agents (sur leurs conditions de vie au travail).

Les contribuables (et de nombreux élus locaux) sont et seront victimes du repli de l'action publique : ainsi, plus de 700 trésoreries de proximité ont été supprimées entre 2000 et 2007 (plus de 1.000 si l'on remonte à 1998).

Les agents sont et seront également victimes de certaines évolutions : le nombre de suppressions d'emplois augmente chaque année. Entre 2002 et 2008, les « Impôts » et le « Trésor » (les deux composantes qui ont donné naissance à la DGFIP lors de la fusion) ont perdu près de 13.000 emplois. Au moins 7.000 nouvelles suppressions sont annoncées pour la période 2009 à 2011. La DGFIP aura ainsi perdu 15 % de ses effectifs en moins de dix ans.

La qualité du travail en question.

Or, pour autant, la charge de travail ne faiblit pas, au contraire : la fiscalité évolue tous les ans et même plusieurs fois par an, ainsi qu'en témoignent les mesures prises précipitamment comme celles annoncées lors du « sommet social » (que les agents sont chargés d'assumer au quotidien, dans l'urgence), les réformes de structure se succèdent, de nouvelles procédures sont créées (relances, rescrits, bouclier, plan de relance...) et les enjeux fiscaux à venir demeurent importants (fraude fiscale, impôts locaux...).

Réduire les moyens dans un contexte de hausse de la charge de travail n'est pas tenable. Au final, les conditions de vie au travail des agents se dégradent et ce d'autant plus que la gestion et le pilotage des missions ont pour unique obsession les statistiques et les indicateurs. En clair, ce sont les statistiques qui structurent le travail alors que la logique voudrait que cela soit l'inverse... »

Annexe

Note sur le bilan des baisses des taux du barème de l'impôt sur le revenu 2000/2012

Les taux du barème de l'impôt sur le revenu ont été fortement baissés au cours des années 2000. Ces baisses se sont révélées tout à la fois inefficaces et injustes :

- leur bénéfice a été largement concentré sur les contribuables les plus aisés,
- elles n'ont pas eu d'impact économique avéré (elles ont favorisé les revenus dont la propension à épargner est la plus forte et donc, par symétrie, dont la propension à consommer est la plus faible),
- elles ont généré un manque à gagner important pour les finances publiques qui a contribué à creuser les déficits (et, par suite, la dette publique).

Evaluation du coût budgétaire brut des baisses des taux du barème de l'impôt sur le revenu

Le tableau ci-dessous reprend le coût des baisses de l'impôt sur le revenu et suivent le raisonnement mécanique suivant. Les baisses décidées dans la loi de finances N (par exemple ; 2000) votée en N-1 (soit 1999 dans l'exemple retenu) ont un impact sur les recettes fiscales de l'année 2000. Ces baisses s'ajoutent les unes aux autres : les taux du barème de l'année N (par exemple ; 2000) ont été baissés par rapport à N - 1 (soit 1999), et ont eux mêmes été abaissés en 2001, puis en 2002 etc.



Chaque baisse se traduit par un coût budgétaire exprimé annuellement (par exemple, la baisse des taux de 3% décidée pour l'année 2004 engendre un coût budgétaire annuel de 1,8 milliard d'euros), de sorte que les baisses successives ont engendré une série de coûts budgétaires annuels qui se sont cumulés au fil du temps.

Le tableau ci-dessous reprend donc le coût budgétaire annuel de chaque baisse et les cumule afin d'évaluer les recettes globales perdues depuis 1999.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
Coût/a	2,09	3,2	4,53	0,77	1,8	/	/	4,4	/	/	/	/	
Cumul	2,09	5,29	9,82	10,59	12,39	12,39	12,39	16,79	16,79	16,79	16,79	16,79	148,91

Montants exprimés en milliards d'euros

(Sources : lois de règlement des années 2000 à 2010)

Lecture : si le barème de l'impôt sur le revenu de 1999 avait été maintenu au cours de ces années, l'impôt sur le revenu aurait rapporté : 2,09 milliards d'euros de plus que son rendement effectif en 2000, 5,29 milliards d'euros de plus en 2001..., 16,79 milliards d'euros de plus en 2008, en 2009 etc.

Il s'agit là de coûts annuels et cumulés « bruts » qui ne tiennent pas compte de l'inflation. Compte tenu de l'inflation, les 16,79 milliards d'euros de manque à gagner de 2011 se décomposent comme suit :

- 2,09 milliards d'euros de manque à gagner en 2000 correspondant à 2,5 milliards d'euros fin 2011,
- 3,2 milliards d'euros de manque à gagner en 2001 correspondant à 3,8 milliards d'euros fin 2011,
- 4,53 milliards d'euros de manque à gagner en 2002 correspondant à 5,29 milliards d'euros fin 2011,
- 0,77 milliard d'euros de manque à gagner en 2003 correspondant à 0,88 milliard d'euros fin 2011,
- 1,8 milliard d'euros de manque à gagner en 2004 correspondant à 2,06 milliards d'euros fin 2011,
- 4,4 milliards d'euros de manque à gagner en 2007 correspondant à 5,03 milliards d'euros fin 2011.

En tenant compte de l'inflation annuelle, le coût annuel global du manque à gagner évalué pour 2011 s'élève à 19,56 milliards d'euros. Ce raisonnement se décline sur les 12 ans : chaque « coût » correspondant à une baisse et chaque montant cumulé annuel doivent être actualisés. De la sorte, fin 2011, le manque à gagner cumulé global actualisé en fonction de l'inflation s'élève à 160 milliards d'euros pour la période 2000/2011.

Pour évaluer l'impact net de ces mesures, il reste à évaluer quelle est la part de ces baisses qui, ayant généré des revenus (un gain d'impôt résultant d'une baisse peut être placé et générer des revenus), donne lieu à impôt.

La commission des finances avance un chiffrage du coût net de ces baisses en partant du principe qu'en l'absence de baisses, le poids de l'impôt sur le revenu dans le revenu déclaré et dans le produit intérieur brut serait demeuré stable.

Evolution du poids de l'IR

Part de l'IR :	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
- dans revenu brut déclaré	6,1%	6,2%	6,1%	5,9%	5,2%	5,3%	4,8%	4,9%	nd	nd
- dans PIB	3%	3,1%	3%	3%	3%	2,6%	2,7%	2,4%	2,5%	2,6%

(Source : Commission des finances de l'assemblée nationale)

Un premier calcul rapide montre que, si l'impôt sur le revenu représentait actuellement 3 à 3,1% du PIB, il rapporterait 8 à 10 milliards d'euros de plus. Mais en réalité, si aucune baisse n'était intervenue depuis 2000, il aurait rapporté singulièrement plus, notamment en raison du dynamisme de l'assiette de l'impôt sur le revenu. En effet, ainsi que les divers travaux sur les revenus l'ont montré³⁶, la hausse des plus hauts revenus et celle des revenus du patrimoine aurait pu se traduire par un surplus de recettes conséquent.

Au final, la vérité se situe probablement entre ces deux données. Même si la fourchette est large (entre 8/10 et 16 milliards d'euros de manque à gagner par an), elle montre l'ampleur de ces baisses qui, par ailleurs, ont contribué à nourrir la dynamique des inégalités de revenus et de patrimoines.



36. Julie Solard *Les très hauts revenus, des différences de plus en plus marquées entre 2004 - 2007*, INSEE, 2010.