

Introduction

Un impôt sur le revenu « peau de chagrin »,

Une politique fiscale constante...dans l'injustice !

Les récentes annonces du Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie l'ont confirmé : la baisse de l'impôt sur le revenu devrait reprendre en 2006. Promise en 2002 par Jacques Chirac, alors « président candidat », elle était sensée représenter au bout de 5 ans, 30% de cet impôt. Ce mouvement de baisse devrait ainsi être réenclenché, après une année de pause, nous suggère-t-on, durant l'année 2005 (revenus 2004).

Mais y a t il réellement eu une pause cette année ? A l'évidence, non.

Certes, le barème est cette année le même que celui de l'année passée (du moins en ce qui concerne les taux, les seuils étant revalorisés chaque année sur la base de l'indice des prix hors tabac). Mais pour autant, l'imposition des revenus 2004 a connu son lot d'allègements, plus ciblés, qui grèvent le produit de l'impôt sur le revenu. Augmentation de la prime pour l'emploi mise à part (nous y reviendrons), de nouvelles mesures permettant à leurs bénéficiaires de réduire leur impôt à payer ont été mises en œuvre cette année.

Il n'y a malheureusement pas de nouveauté quant à la logique qui préside aux choix de politique fiscale dans les mesures prises dans le cadre des lois de finances pour l'année 2005. Les niches fiscales ont gagné de l'importance, une année de plus, et au-delà de l'impôt sur le revenu, une nouvelle salve de mesures fiscales, en matière d'imposition du patrimoine et des entreprises, vient s'adresser à une frange réduite de la population, et accroît ainsi le déséquilibre d'un système fiscal de plus en plus injuste. Le manque à gagner engendré par ces mesures a, de plus, contribué à appauvrir les politiques publiques et/ou a été reporté sur d'autres impôts, souvent moins justes (impôt sur la consommation, impôts locaux).

Un rapide regard sur le paysage fiscal français, comparé à d'autres pays européens traditionnellement pris en comparaison, permet de constater le décalage existant entre les impositions des revenus de différents pays régulièrement pris en comparaison.

Part de l'impôt sur le revenu des personnes physiques

<i>Pays</i>	<i>En % recettes fiscales</i>	<i>En % du PIB</i>
Allemagne	25,1	9,0
Autriche	22,8	10,0
Danemark	53,2	26,0
Espagne	19,4	6,9
France	17,3	7,6
Grèce	14,0	5,0
Luxembourg	16,2	6,8
République Tchèque	12,8	5,0
Royaume Uni	29,8	10,6
Suède	30,4	15,3
<i>Pour mémoire ; moyenne UE des 15</i>	25,8	10,8

(source : OCDE « Statistiques des recettes publiques » données 2002)

L'impôt sur le revenu est donc particulièrement faible en France au regard de ses voisins. On s'acharne ainsi sur l'impôt le plus visible mais dont l'importance est nettement en deçà, par

exemple, de la Taxe sur la Valeur Ajoutée, qui représente 46% des recettes fiscales nettes (Source : projet de loi de finances 2005) : les baisses du barème, intervenus notamment depuis 1996, se sont accompagnées de la création de dispositifs fiscaux dérogatoires (type « niches fiscales »), mettant ainsi à mal les plus élémentaires principes de justice fiscale (comme la nécessité d'avoir une assiette large par exemple). L'un des très rares impôts progressifs se trouve donc être perverti par l'accumulation de ce type de mesures, tandis que les baisses successives du barème achèvent d'en faire un « impôt peau de chagrin ». La lecture du projet de loi de finances pour l'année 2005 est, à cet égard, éloquente : l'impôt sur le revenu ne représente que 16,15% des recettes fiscales brutes (55 016 millions d'euros sur 340 456 millions d'euros de recettes fiscales brutes). En 1994, ce même ratio était de 20,2%.

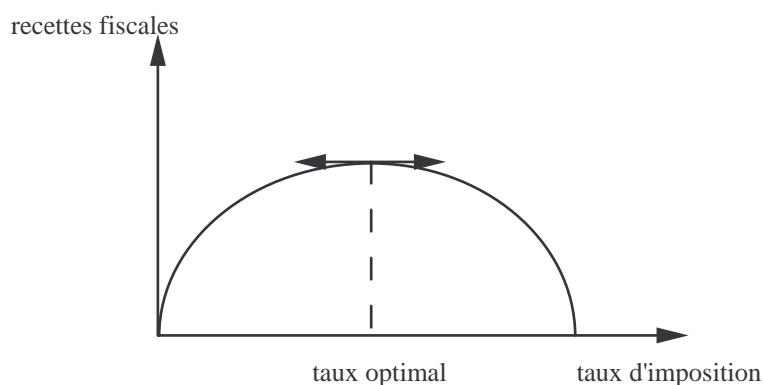
Curieusement, il n'existe aucune étude officielle sur le bilan de ces baisses multiples et variées. Annoncées pour tout à la fois favoriser l'offre, stimuler la demande et ainsi relancer « la croissance et l'emploi », les conséquences des baisses d'impôt ne font pas l'objet d'évaluation globale. Or, il semblerait logique que, notamment du fait de leur impact en termes de manque à gagner pour les finances publiques, et surtout à l'heure d'une évaluation des dépenses publiques de plus en plus méthodique et pointilleuse, les choix fiscaux des gouvernements successifs fassent l'objet d'études *ex post* afin d'en étudier les effets. Mais de ce type d'étude, point de trace. Certes, il existe les rapports d'exécution de la Cour des comptes, certains travaux du Conseil des impôts ou d'autres organismes comme l'Observatoire Français de Conjonctures Economiques, à partir desquels il est possible d'avoir une vision plus précise, par voie de recoupements. Mais il serait logique qu'une étude générale, dont les conclusions seraient rendues publiques, et qui serait conduite, par exemple, par la Cour des comptes, puisse enfin être effectuée. Il est donc indispensable et urgent de disposer d'une étude sur l'impact des baisses d'impôt venant alimenter le débat démocratique.

Fondements théoriques : le discours libéral sur la baisse des impôts

Le discours favorable à la baisse des prélèvements obligatoires dans leur ensemble, c'est-à-dire des impôts et des cotisations sociales, repose sur le préjugé qu'ils ponctionneraient une trop grande part de la richesse nationale et décourageraient l'offre. Les prélèvements obligatoires brideraient l'activité, favoriseraient les délocalisations d'entreprises (ou détourneraient des localisations d'entreprises de la France), empêcheraient les entreprises de se créer, de prospérer, d'investir et donc de créer des emplois, favoriseraient la fuite des cerveaux, et participeraient de la complexité des procédures administratives bref, ils nuiraient à la compétitivité des entreprises et à l'attractivité du territoire dans une mondialisation marquée par la compétition internationale et la mise en concurrence des Etats.

C'est cette idée qui prévaut en France depuis plusieurs années et qui préside aux baisses successives de l'IR en France. Dans le discours dominant, elle tient en une formule : « trop d'impôt tue l'impôt ». Cet adage est illustré par la courbe de Laffer qui repose sur le postulat suivant : au-delà d'un taux optimal d'imposition, le comportement des agents économiques conduirait à une baisse des recettes fiscales. Il faudrait donc se situer à un « taux optimal d'imposition » que la France aurait dépassé.

La courbe de Laffer



Empiriquement, cette théorie n'a pourtant jamais été vérifiée : certains pays connaissent en effet à la fois un haut niveau de taxation et un haut niveau de croissance (les pays nordiques par exemple). Mais un autre argument est également utilisé pour justifier les baisses d'impôt en France (et notamment les baisses du barème de l'impôt sur le revenu) : celles-ci ne viseraient plus seulement à stimuler l'offre, mais aussi la demande, en stimulant la consommation dans un contexte de panne de croissance. Or, si l'objectif n'est plus simplement de stimuler l'offre, mais de relancer la demande, alors la baisse de l'IR est certainement la mesure la moins appropriée puisqu'elle favorise les revenus dont la propension à épargner est la plus forte et donc, par symétrie, dont la propension à consommer est la plus faible...

En fait, l'idéologie néolibérale tente de promouvoir une fiscalité prétendue simple, neutre, efficace et ne perturbant pas la concurrence. Selon cette conception, la fiscalité, débarrassée de toute progressivité, doit être réduite au seul financement des missions régaliennes (police, justice, défense). Elle n'aurait pas pour but de redistribuer, de corriger les inégalités, d'inciter ou de modifier certains comportements puisque ces objectifs devraient, selon elle, être assurés par le jeu de la concurrence et du marché. Le financement nécessaire à ces missions régaliennes doit, dès lors, être assis sur des impôts efficaces et économiquement jugés « neutres » (la TVA par exemple)¹ et le cas échéant par des impôts proportionnels sur le revenu de type « flat tax² » ou du

¹ Dans la théorie économique néoclassique de la taxation, un impôt neutre ne doit pas modifier les « préférences » individuelles. En fait c'est bien la progressivité qui est visée. En réalité, réclamer la neutralité de l'impôt est une manière de réclamer la suppression de la progressivité.

moins largement simplifiés³. Les réformes fiscales néolibérales prétendent ainsi améliorer les conditions de l'offre en favorisant les profits et l'épargne et reposent sur une vision très réductrice des missions de l'Etat.

Les impôts les plus visés sont l'Impôt sur le Revenu (IR), l'Impôt sur les Sociétés (IS) et l'Impôt de Solidarité sur la Fortune (ISF). L'IR et l'ISF seraient tout simplement des impôts « confiscatoires », tandis que l'IS nuirait au développement et à l'investissement des entreprises. Pour ces raisons, et précisément parce que ces impôts sont directs et, pour certains, progressifs, ils induiraient des « distorsions » préjudiciables à l'activité économique et à la concurrence.

Ce discours s'attaque plus globalement à tout ce qui entrave le développement de la logique marchande : l'environnement législatif regroupant le droit fiscal, social, du travail, et autres réglementations, constituerait une contrainte qui nuirait à l'activité économique. Ce discours plaide, plus largement, pour une plus grande neutralité des impôts et pour une baisse des prélèvements obligatoires, comme l'illustrent les débats autour des « charges sociales » alors que le coût global de la main-d'œuvre en France n'est pas le plus élevé comparé aux autres pays européens par exemple.

Mais il n'existe pas de fiscalité neutre : une imposition proportionnelle sur les revenus (type flat tax) ou sur la consommation condamnerait la redistribution, la correction des inégalités (nées de la distribution primaire des revenus et des patrimoines) et la notion de contribution suivant les facultés contributives. Le choix serait alors tout sauf neutre, notamment sur le plan social, car un tel transfert d'imposition s'effectuerait au détriment des ménages, et particulièrement des plus pauvres d'entre eux...

Les mesures fiscales prises dans le courant de l'année 2004 et dans le cadre de la loi de finances pour l'année 2005 s'inscrivent pleinement dans cette logique générale qui, au-delà de la seule politique fiscale, se traduit également dans les allègements de cotisations sociales (improprement nommées « charges »). Il en va ainsi de la hausse du plafond de la réduction d'impôt pour emploi d'un salarié à domicile, de la création d'une réduction d'impôt en cas de déclaration par internet, des mesures d'allègements des droits de donation et de succession et de la suppression, sur deux ans, de la « surtaxe Juppé » due par les entreprises.

² Projet du mouvement ultra-libéral aux Etats Unis visant à substituer aux impôts existants un seul impôt proportionnel au taux unique de 19%.

³ E. Balladur propose ainsi un IR comportant 4 tranches (0,15, 25 et 35%) revenant à augmenter l'impôt des revenus situés dans les tranches inférieures (la deuxième est actuellement à 7,05%) et inversement à baisser l'impôt des revenus imposés aux tranches supérieures (le taux marginal du barème de l'IR est actuellement de 48,09%) !

Les baisses de l'impôt sur le revenu

On peut baisser l'impôt sur le revenu soit en retouchant le barème d'imposition, soit en introduisant des mesures dérogatoires. Sur ce dernier point, la discussion est plus technique et moins lisible : il s'agit de mesures ciblées dont le coût est certes important, mais qui doit être mis en rapport avec le but recherché. Par exemple, on n'étudiera pas de la même manière la réduction d'impôt pour frais de dépendance et celle pour investissement dans les Dom-Tom. De plus, tout le monde n'est pas concerné par ce type de mesures (ce qui les rend, souvent, d'autant plus injustes) alors que la baisse du barème a, elle, un impact plus large. Précisons toutefois que celle-ci ne concerne que les foyers imposables, c'est-à-dire environ la moitié des 34 millions de foyers fiscaux. Enfin, il faudra également tenir compte de l'évolution de la prime pour l'emploi, instituée en 2001, pour compléter le panorama de l'évolution générale de l'impôt sur le revenu.

L'évolution du barème : un révélateur

L'action la plus visible consiste donc à réduire les taux qui affectent les tranches d'imposition. Cette tendance à la baisse desdits taux n'est pas une spécificité française. En effet, un rapide regard sur les pays environnants permet de constater les dégâts de la concurrence fiscale à laquelle se livrent les Etats dans le but d'attirer des investisseurs, des capitaux, des contribuables fortunés...

Ce n'est donc pas un hasard si la question du taux marginal d'imposition agite les débats fiscaux. S'agissant du taux qui affecte la plus haute tranche d'imposition, et en dépit des études existantes qui montrent que, en France, la variation de ce taux n'a pas entraîné de changements de comportements des contribuables les plus riches⁴, la question de l'attractivité est systématiquement invoquée pour baisser ce taux et ainsi envoyer un signal fort aux personnes plus riches. Cette tendance étant commune à de nombreux pays les effets attendus sont ainsi neutralisés, si tant est qu'ils aient jamais pu se réaliser un jour : les pays se privent donc simultanément de recettes fiscales et accroissent l'injustice de leur systèmes fiscaux.

<i>Taux d'imposition de la tranche de revenus la plus élevée</i>	<i>En 1986</i>	<i>En 1995</i>	<i>En 2002</i>
France	65	56.8	50.1*
Allemagne	53	53	48.5
Belgique	72	55	55
Espagne	66	56	48
Italie	62	51	45.5
Pays Bas	72	60	52
Royaume Uni	60	40	40
<i>Etats Unis (pour info)</i>	<i>50</i>	<i>39.6</i>	<i>39.1</i>

(Source : OCDE, *statistical profile of Oecd tax system, 1999 et dictionnaire permanent fiscal, 2003.*

*NB : réduction de 5% incluse. Le taux est fixé à 49,58 % en 2003 et 48,09 % en 2004)

Pour autant, il n'y a rien de fatal dans la baisse de l'impôt sur le revenu en France : si l'on considère que l'imposition des revenus y est plutôt basse d'une part, et que l'attractivité résulte précisément de ce que le financement public permet de mettre à la disposition de tous d'autre part (infrastructures, politique d'éducation et de santé...), alors la baisse du principal impôt direct est injustifiée.

En 16 ans, le barème a connu plusieurs changements qui montrent clairement la tendance baissière de l'IR. Ainsi, les taux des tranches d'imposition (dont les seuils ont été réévalués chaque année en fonction de l'évolution des prix hors tabac) ont évolué de la manière suivante :

⁴ Voir à cet égard l'étude de Thomas Piketty sur l'impôt sur le revenu au 20^{ème} siècle.

Evolution des taux du barème de 1989 à 2005

1989	1990	1991	1992	1993	1994*	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002**	2003	2004	2005
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5	5	5	5	5	12	12	12	10.5	10.5	10.5	9.5	8.25	7.5	7.05	6.83	6.83
9.6	9.6	9.6	9.6	9.6	25	25	25	24	24	24	23	21.75	21	19.74	19.14	19.14
14.4	14.4	14.4	14.4	14.4	35	35	35	33	33	33	33	31.75	31	29.14	28.26	28.26
19.2	19.2	19.2	19.2	19.2	45	45	45	43	43	43	43	41.75	41	38.54	37.38	37.38
24	24	24	24	24	50	50	50	48	48	48	48	47.25	46.75	43.94	42.62	42.62
28.8	28.8	28.8	28.8	28.8	56.8	56.8	56.8	54	54	54	54	53.25	52.75	49.58	48.09	48.09
33.6	33.6	33.6	33.6	33.6												
38.4	38.4	38.4	38.4	38.4												
43.2	43.2	43.2	43.2	43.2												
49	49	49	49	49												
53.9	53.9	53.9	53.9	53.9												
56.8	56.8	56.8	56.8	56.8												

*La réduction du nombre de tranches a été accompagnée d'une remise à plat des tranches de revenus du barème de l'IR.

** les taux figurant ici sont ceux votés fin 2001. La baisse de 5% décidée durant l'été 2002 a été appliquée sur l'impôt calculé à partir des taux de la loi de finances. Le taux marginal, après réduction de 5%, est de 50,1%.

La réduction du nombre de tranches en 1994 a déjà porté un sérieux coup à la progressivité générale de l'impôt. En effet, plus le nombre de tranches est élevé et, en théorie, plus l'impôt est juste et progressif. L'année 1994 aura donc marqué un tournant, sans que l'on puisse parler encore de « proportionnalisation » de l'impôt sur le revenu qui, globalement, reste progressif. Pour autant, la question d'un glissement vers un impôts de moins en moins progressif et de plus en plus proportionnel se pose d'ores et déjà : il faut en effet avoir à l'esprit que, dans les milieux libéraux, on invoque fréquemment le projet d'un impôt sur le revenu à 4 tranches (0%, 15%, 25% et 35%). Si un tel projet (porté notamment par MM Balladur et Madelin) était mis en place, l'imposition des ménages situés dans les « classes moyennes » serait singulièrement alourdie (dans une proportion pouvant atteindre le double) tandis que les plus aisés bénéficieraient d'économies substantielles. Cet excès de simplicité serait alors l'ennemi de la justice fiscale. La véritable simplicité réside en réalité plutôt dans l'élargissement de l'assiette, c'est-à-dire dans la suppression de la plupart des niches fiscales.

Qui profite des baisses du barème de l'impôt sur le revenu ?

Le constat est désormais établi et reconnu implicitement par le Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie lui-même, lorsqu'il annonce, début 2005, la « reprise » de la baisse de l'impôt sur le revenu, avec une inflexion notable, car celle-ci serait davantage ciblée sur les classes moyennes. Un petit nombre de ménages dont les revenus sont imposés aux tranches supérieures du barème (et notamment lorsque l'essentiel du revenu est imposé au taux marginal), a bénéficié de l'essentiel de ces baisses.

Les rapports d'exécution budgétaire de la Cour des comptes ont ainsi établi que :
 - 10% des contribuables ont bénéficié de 69% de la baisse de 5% en 2002,
 - et que 4,5% des contribuables ont bénéficié de 56% de la baisse de 1% de 2003.
 La baisse de 3% de 2004 ayant été effectuée selon les mêmes modalités que les deux précédentes, les proportions resteront les mêmes.

L'évolution des taux moyens d'imposition tels qu'ils ressortent des travaux de la Cour des comptes permet de mesurer l'allègement global de l'imposition des revenus.

Taux moyens d'imposition (des revenus des années mentionnées)

1999	2000	2001	2002	2003
12,7%	12,7%	12,3%	11,8%	11,8%

(Source : Rapports d'exécution budgétaire de la Cour des comptes des années concernées)

Il s'agit là de l'évolution globale des taux moyens qui ne renseignent que sur une évolution générale.

Plus concrètement, les exemples individuels suivants retracent ce que les ménages ont pu économiser au cours des baisses d'impôt sur le revenu les plus récentes.

Contribuable célibataire : 1 part (montants en euros)

Salaires bruts déclarés	IR 2004	IR 2003	IR 2002	IR 2001	Allègement IR 2001/2004	Allègement en % salaire déclaré
12.000	0 (PPE = 327)	0 (PPE = 196)	0 (PPE = 92)	183	510	4,25
16.300	923	975	1 008	1 141	218	1,33
20.000	1 433	1 501	1 552	1 756	323	1,61
50.000	8 610	8 961	9 140	9 941	1 331	2,66
100.000	25 119	26 063	26 505	28 480	3 361	3,33

(calcul : SNUI)

Couple marié 2 enfants : 3 parts (montants en euros)

<i>Salaires bruts déclarés</i>	<i>IR 2004</i>	<i>IR 2003</i>	<i>IR 2002</i>	<i>IR 2001</i>	<i>Allègement IR 2001/2004</i>	<i>Allègement en % salaire déclaré</i>
20.000	0 (PPE = 986)	0 (PPE = 944)	0 (PPE = 942)	0 (PPE = 106)	880	4,40
40.000	1 544	1 661	1 747	2 030	486	1,21
50.000	2 922	3 082	3 183	3 595	673	1,34
100.000	13 048	13 821	14 448	16 090	3 042	3,04
500.000	182 808	189 607	192 891	224 606	41 798	8,35

(calcul : SNUI)

Les plus hauts revenus sont donc les grands gagnants de ces allègements successifs. Ceci n'est d'ailleurs pas surprenant, compte tenu de la progressivité du barème. Par ailleurs, le rôle de la Prime pour l'emploi (PPE) du fait de ses revalorisations successives, est également un fait notable qu'il convient, par ailleurs, d'analyser prudemment.

Une vue plus générale est également riche d'enseignement sur le niveau de recettes dont s'est privé l'Etat.

Bilan des baisses de l'impôt sur le revenu

Après plusieurs années de baisses consécutives, il est plus que temps d'étudier quels sont les effets des choix fiscaux. Une telle étude publique n'existe pas, et il est regrettable qu'une politique publique aussi fondamentale que la politique fiscale ne soit pas globalement évaluée, notamment lorsqu'elle repose sur des choix qui affectent le financement des biens et des services publics.

En procédant par recoupements d'informations existantes, il est possible mesurer l'impact et le niveau des allègements fiscaux qui sont intervenus depuis quelques années en matière d'impôt sur le revenu. Il est ainsi désormais certain que les comptes publics ont été sérieusement affectés par le manque à gagner résultant des diverses baisses. Par ailleurs, le résultat annoncé en termes de relance de la croissance ne s'est, visiblement, pas produit. La question d'une véritable réforme fiscale passant par un rééquilibrage du système actuel au profit des impôts directs est aujourd'hui sérieusement posée.

Les données qui figurent ici sont toutes issues de travaux officiels et publics. On ne saurait dès lors les remettre en cause. Aucune étude ne permettant de mesurer avec précision ce que l'Etat aurait, éventuellement, récupéré du fait d'une hypothétique relance économique, même partielle, provoquée par les baisses d'impôt sur le revenu, ce qui suivra sera axé sur l'impact financier sur le budget de l'Etat qui, dans son principe, n'est pas contestable. La preuve que celui-ci est moindre que le chiffre qui est proposé ici n'étant pas apporté, le SNUI tient pour malheureusement fort probable que le montant global des pertes subies du fait des allègements successifs se rapprochent de l'estimation qui suit.

Un grand perdant : le budget de l'Etat...

Nous étudierons ici le coût budgétaire de la baisse du barème sur les 5 dernières années. Il faudra y rajouter le coût résultant d'autres mesures (créations de nouvelles niches fiscales ou extension de certaines existantes) pour avoir une image plus fidèle de ce que l'Etat perd, année après année.

Les effets de l'évolution du seul barème

<i>Années</i>	<i>Mesures</i>	<i>Coût annuel (en milliards d'euros)</i>
PLF 2000	Baisse de 1 point des deux premières tranches	1,67
PLF 2001	Baisse 1,25 point des 4 premières tranches et de 0,75 point des deux dernières	3,56
PLF 2002	Baisse de 0,75 point des deux premières tranches et de 0,5 des deux dernières	1,98
LFR 2002	Baisse générale de 5%	2,55
PLF 2003	Baisse de 1%	0,55
PLF 2004	Baisse de 3%	1,63

(Source : projets de loi de finances 2000, 2001, 2002, 2003 et 2004 et loi de finances rectificative 2002)

Les sommes sont évidemment conséquences, surtout si on les compare au rendement de l'impôt sur le revenu, qui durant cette période, fût en moyenne de 50 milliard d'euros. Mais il faut avoir à l'esprit que le manque à gagner provoqué par une mesure se répercutera tous les ans. En clair, les effets sont cumulatifs.

Nous prendrons comme année de référence 1999, une année qui précède ce mouvement de baisses consécutives sans précédent et qui conclut une courte période de 3 ans de stabilité du barème après des années mouvementées (passage de 12 à 7 tranches en 1994 et baisse des taux en 1997).

Que serait-il advenu si le barème de 1999 avait continué de s'appliquer ? C'est ce que nous tentons ici de déterminer. En reprenant les éléments ci-dessus, voici ce que les politiques publiques ont perdu, année après année.

(en milliards d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
PLF 2000	1,67	1,67	1,67	1,67	1,67	1,67
PLF 2001		3,56	3,56	3,56	3,56	3,56
PLF 2002			1,98	1,98	1,98	1,98
LFR 2002			2,53	2,53	2,53	2,53
PLF 2003				0,55	0,55	0,55
PLF 2004					1,63	1,63
Coût cumulé annuel	1,67	5,23	9,74	10,29	11,92	11,92

(Source : projets de lois de finances et loi de finances rectificative, mise en forme du SNUI)

Le coût cumulé de ces allègements sur la période 1999/2005 est le suivant :

(en milliards d'euros)

Années d'exécution budgétaire	Coût cumulé
2000	1,67
2001	5,23
2002	9,74
2003	10,29
2004	11,92
2005	11,92
Total	50,77

(Source : projets de lois de finances et loi de finances rectificative, mise en forme du SNUI)

Il en ressort, par voie de conséquence, qu'en 6 ans, du seul fait de l'allègement du barème, le budget de l'Etat a perdu l'équivalent d'une année d'impôt sur le revenu.

En effet, l'impôt sur le revenu rapportait 304 milliards de francs en 1999 (soit un peu plus de 46 milliards d'euros) et 53 milliards d'euros en 2004.

On notera également qu'un tel chiffre est supérieur au déficit prévu pour l'année 2004, soit 47 milliards d'euros.

Quel impact économique ?

Une telle estimation peut faire débat. En effet, le constat de surplus fiscaux a pu paraître une bonne nouvelle : ainsi, après trois ans de déceptions en la matière, le dynamisme de la consommation serait le signe que les baisses d'impôt pouvaient relancer la croissance.

Plusieurs précisions s'imposent donc ici :

- Sur le calcul effectué. Les chiffres sont ceux des projets de lois de finances. Nous aurions pu intégrer ceux des rapports d'exécution budgétaires, mais les années concernées n'étant pas toutes disponibles, le calcul aurait alors mélangé des estimations (les PLF) et des résultats (exécution budgétaire). Les chiffres définitifs disponibles issus des lois de règlement, entre les révisions à la hausse et à la baisse, par rapport aux prévisions, restent du même ordre de grandeur.

- La relance de la consommation invoquée pour justifier la baisse des taux du barème n'a pas eu lieu, ou a été particulièrement limitée. Tout d'abord, parce qu'on peut difficilement attendre une relance de la consommation en augmentant la propension à épargner ! Certes, il est vrai que la PPE est, quant à elle, « consommée », mais les quelques 2 milliards d'euros réinjectés chaque année du fait de cette nouvelle forme de redistribution ne contribuent pas à eux seuls à relancer la croissance...
- Pour étayer notre propos, on citera Francis Mer, alors Ministre de l'Economie des Finances et de l'Industrie qui reconnaissait à l'Assemblée Nationale, fin mars 2003, que ces baisses d'impôts « *n'ont pas forcément été traduites par une augmentation de la consommation* ». Une étude de Patrick Artus¹ note également qu' « *il est assez inefficace dans le contexte actuel de baisser les impôts pour soutenir la croissance* » et l'OFCE confirme qu'en matière d'IR, « *les baisses d'impôts ont été un peu décevantes en termes d'effet sur la consommation* » et constatait une « *hausse du taux de l'épargne* » déjà élevé (16,1% en 2001) expliquée en grande partie par « *une hausse de l'épargne des plus riches* ».
- Le surplus de recettes fiscales constaté fin 2004 provenant de l'imposition de la consommation est, pour sa part, essentiellement dû à la baisse du taux d'épargne des français, qui est passé de 16,7% en 2002 à 15,2% fin 2004, voire à la hausse de leur taux d'endettement, (et non aux effets de la baisse de l'IR). Ce double mouvement a favorisé la consommation et donc, *in fine*, a généré un surplus de recettes de TVA notamment. Les baisses d'impôt ne sont pour rien dans cette explication. Ce constat est d'ailleurs admis dans le rapport de M. Carrez du 15/09/2004 portant règlement définitif du budget 2003 qui remarquait que la croissance de la dépense de consommation était due à la baisse du taux d'épargne, en dépit, reconnaît l'auteur du rapport, de la très faible progression du pouvoir d'achat des français (+0,3% en 2003) !
- Les constats de l'INSEE⁵ ont régulièrement montré que les allègements fiscaux creusaient les déficits publics, année après année. Ces déficits accumulés ont par suite, aggravé l'endettement, au point que le poste de la dette est un des postes les plus importants du budget de l'Etat (40, 3 milliards d'euros en 2005).

Ces divers éléments consolident et valident l'approche selon laquelle les allègements en matière d'impôt sur le revenu ont été particulièrement coûteux et peu efficaces. Le coût pour le budget est encore plus important si l'on tient compte des niches fiscales qui ont connu une singulière progression (niches nouvelles, extension de dispositifs existants). A l'heure où l'on annonce de nouvelles baisses, un tel constat est alarmant.

Les niches fiscales, encore et toujours...

Il existe en effet un moyen moins visible et bien commode de baisser l'impôt sur le revenu (ou l'impôt sur les sociétés, ou bien encore l'ISF) : les niches fiscales. Le dossier de presse du SNUI pour l'année 2004 mettait en exergue le nombre croissant de ces mesures dérogatoires dont le coût et l'inefficacité avaient été dénoncés par le Conseil des impôts dans son 21^{ème} rapport. En dépit des annonces du précédent Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie de revoir un certain nombre de mesures dérogatoires, force est de constater que leur nombre a, une fois de plus, augmenté cette année.

Le constat dressé année après année reste le même, bien que de plus en plus alarmant : en 2000, 86% des réductions d'impôts profitaient aux 10% des ménages les plus riches. Quelle est cette proportion, après l'instauration de réductions pour investissement dans certains fonds communs de placement, ou la revalorisation de la réduction pour emploi d'un salarié à domicile ?

Autant de raisons qui justifient que les pouvoirs publics établissent un bilan de ces années de baisses de l'impôt sur le revenu qui puisse mesurer l'impact en termes de coût, de transfert d'imposition sur d'autres impôts, de paupérisation de la sphère publique, de l'efficacité ou de l'inefficacité des mesures...

⁵ Voir notamment les comptes des administrations publiques sur les années 2000, 2002 et 2003 qui montrent que la dégradation des comptes publics sont directement liés aux allègements fiscaux.

La prime pour l'emploi à la croisée des chemins

L'objet initial de la PPE était de favoriser le retour à l'emploi. Après 5 ans d'existence, on peut actuellement se demander s'il n'est pas en train de changer diamétralement.

La PPE concerne plus de 8 millions de personnes qui touchent une prime d'un montant moyen de 280 euros. Le coût budgétaire global est de 2,43 milliards d'euros. En 2004 (revenus 2003), les bénéficiaires de la prime avaient un revenu compris entre 3 372 et 15 735 euros (ce dernier chiffre correspondant à peu de choses près au revenu moyen en France déterminé par l'INSEE), la limite pouvant être portée à 23 968 euros pour un foyer dont seul un membre travaille ou dont l'autre membre gagne moins de 3 372 euros.

Le montant moyen de la PPE est relativement peu élevé : le surplus de revenu disponible par unité de consommation est donc bien modeste, tandis que le nombre de bénéficiaires a plutôt tendance à légèrement baisser.

	2002	2003	2004
<i>Montant moyen de la PPE</i>	252	263	280
<i>Bénéficiaires imposables</i>	3 576 000	3 503 000	3 510 000
<i>Bénéficiaires non imposables</i>	4 924 000	4 927 000	4 780 000
<i>Total bénéficiaires</i>	8 500 000	8 430 000	8 290 000

(Source : Minefi)

Un constat s'impose aujourd'hui. Qu'il s'agisse de l'incitation proprement financière à la reprise d'un emploi (qui repose sur la logique contestable que chacun peut, s'il le veut, reprendre un emploi) ou du décalage d'un an afin de pouvoir bénéficier de la PPE, la PPE ne joue pas le rôle qu'on lui a attribué.

Quel bilan de la PPE ?

Le bilan de la PPE est alors très nuancé :

- l'effet incitatif n'est pas démontré, ce qui tend à faire de la PPE un instrument coûteux (près de 2,43 milliards d'euros en 2004, 2,86 milliards d'euros prévus en 2005) à l'efficacité pour le moins discutée⁶,
- l'instauration de l'acompte de 250 euros en 2004, qui devait combler une partie de ce décalage, ne résoudra pas cette partie du problème. Cet acompte, annoncé avec fracas, ne suscite pas l'engouement : on recensait, en effet, 2 500 demandes d'acomptes déposées depuis le 1^{er} mai 2004,
- le système, évolutif, est en fait peu lisible et instable, notamment du fait de la complexité des règles.

La PPE tend, en réalité, à devenir un instrument de redistribution du pouvoir d'achat, en lieu et place de l'employeur. Si personne ne peut déplorer qu'une partie de la population, fragile, soit bénéficiaire de cette nouvelle forme de redistribution, on peut en revanche s'interroger sur les effets d'un tel instrument qui risque de plus en plus de voir la collectivité se substituer à l'employeur, encouragé dans sa politique de « pression salariale », dans la hausse du pouvoir d'achat des ménages concernés. La PPE menace-t-elle l'existence même du SMIC ? Dans la mesure où certains dénoncent le coût du travail peu qualifié, on peut en effet craindre que l'Etat prenne en charge une partie croissante du pouvoir d'achat de ce type d'emploi. Mais l'évolution future de la PPE peut toucher tout simplement au système de protection sociale dans son ensemble. En effet, dans la logique des partisans de l'impôt négatif, c'est la redistribution par

⁶ Dans sa Revue de Janvier 2004, l'Observatoire Français des Conjonctures Economiques soulignait le caractère « peu incitatif » de cet instrument.

l'impôt qui assure l'essentiel des prestations sociales. Or, l'évolution de la PPE et les pistes de réformes avancées laissent également craindre une telle tendance.

On notera ainsi l'évolution de la structure du versement de la PPE, qui s'aligne progressivement sur celle d'un véritable impôt négatif, notamment depuis sa réforme en 2003.

Répartition par décile des bénéficiaires de la PPE	Avant 2003 (en % de la PPE versée)	Après 2003 (en % de la PPE versée)
1 ^{er} décile (déclarant les revenus les moins élevés parmi les bénéficiaires de la PPE)	14% du montant global de la PPE	24%
2 ^{ème}	15,5	18
3 ^{ème}	15	14
4 ^{ème}	15	12,5
5 ^{ème}	13,5	12
6 ^{ème}	12,5	8
7 ^{ème}	7,5	5,5
8 ^{ème}	3,5	3,5
9 ^{ème}	2	2
10 ^{ème} (déclarant les revenus les plus élevés parmi les bénéficiaires de la PPE)	1,5	0,5

(Source : chiffres tirés du rapport de l'OFCE : *un bilan des études de la PPE*, Janvier 2004)

La PPE cible aujourd'hui davantage les bas revenus. Sa courbe correspond de plus en plus à un instrument de redistribution par l'impôt négatif. Dans le prolongement de cette évolution, les réformes en débat achèveraient d'en faire un instrument de redistribution de pouvoir d'achat au détriment du salaire, une part croissante de celui-ci serait alors financée par la collectivité.

Les réformes envisagées sont de deux ordres. Tout d'abord, il est régulièrement avancé que le versement mensuel de la PPE pourrait être intégré à la fiche de paie : ceci représenterait, pour un salarié à temps plein déclarant 12 000 euros, et sur la base du barème 2004, 27,25 euros par mois. Cette solution serait la traduction concrète de la prise en charge par l'impôt de la rémunération du travail. Par ailleurs, son remplacement par un allègement de cotisations sociales sur les bas salaires (allant jusqu'à 100% au niveau du SMIC) en plus des dispositifs existants, se ferait au bénéfice des entreprises. Dans les deux cas, il s'agirait bien d'une mutation profonde de la PPE en mécanisme d'allègements des prélèvements sociaux et/ou du paiement du travail.

Les nouveautés de l'année 2005

Bien qu'étant officiellement une année de pause fiscale, 2005 aura son lot de nouveautés, qu'il s'agisse de l'imposition des revenus, du patrimoine ou des entreprises.

L'imposition des revenus

Le régime fiscal du PACS : plutôt une bonne nouvelle

L'alignement quasi-intégral des « Pascés » sur les mariés est acté dans la loi de finances 2005. Désormais, deux personnes liées par un Pacs pourront établir une déclaration commune à compter de la date du Pacs. L'année dernière, l'imposition commune des revenus de l'année 2003 n'était possible que si le Pacs avait été conclu avant le 1^{er} Janvier 2001. L'évolution sociétale a été prise en compte et c'est globalement un point positif.

De ce qui fâche...

20 euros pour déclarer par internet

Une réduction de 20 euros est instituée au bénéfice des contribuables effectuant leur déclaration de revenus par internet. Cette mesure, prévue sur 3 ans, se veut incitative et moderne. En réalité, elle constitue surtout un non sens, qui plus est injuste.

C'est un non sens sur le plan économique, car le temps que passe en moyenne un agent des impôts à saisir une déclaration représente un coût largement inférieur à 20 euros.

C'est également injuste si l'on considère que tous les contribuables n'ont pas accès à internet. L'administration met certes l'outil internet à disposition des contribuables dans ses services, mais encore faut-il avoir un centre des impôts proche de chez soi, amener ses papiers sur place, disposer de la place et du temps nécessaire à la saisie... Tout cela est pure théorie et ne peut masquer l'évidence : les contribuables ne sont pas égaux devant cette mesure dont la seule explication réside dans la volonté dogmatique et acharnée de supprimer des emplois à la Direction Générale des Impôts.

Le coût de cette mesure est annoncé à 15 millions d'euros pour 2005. On ne peut que s'étonner de cette estimation puisque, aux termes du contrat de performances de la Direction générale des impôts, on attend 2 millions de « télédéclarants » cette année. Le précédent secrétaire d'Etat au budget, M. Bussereau, espérait même, disait-il au Sénat durant la discussion budgétaire, atteindre voire dépasser les 2,5 millions de télédéclarants. Dès lors, le calcul est simple :

- avec 2 à 2,5 millions de déclarants par internet attendus, le coût brut de la mesure s'élèvera à 40 à 50 millions d'euros,
- même si l'on considère que la moitié de ces télédéclarants n'est pas imposable, le coût net de la mesure s'élèvera à 20 à 25 millions d'euros,
- en réalité, le coût devrait être sensiblement plus élevé, la proportion d'imposables chez les personnes déclarant par internet étant, en toute hypothèse, plus élevée que la moyenne. L'Etat perdra donc vraisemblablement avec cette seule mesure entre 30 et 40 millions d'euros cette année, et certainement plus les deux années suivantes.

Hausse du plafond de la réduction d'impôt pour emploi d'un salarié à domicile

Pour la troisième année consécutive, le plafond de la réduction d'impôt pour emploi d'un salarié à domicile est relevé. Il sera désormais fixé à 12 000 euros (+ 1 500 euros par enfant à charge, dans la limite globale de 15 000 euros). Cette disposition avait été introduite en Août 1992. Il s'agissait alors de créer ou de déclarer des emplois dans le secteur des services aux particuliers à domicile.

Initialement fixé à 25 000 francs lors de son institution, le plafond a connu de nombreux changements. Il a été porté de 26 000 francs à 90 000 francs en 1995 puis réduit de moitié à 45 000 francs en 1997, sans que cela n'affecte l'évolution de l'emploi. Le taux de 50% servant à calculer la réduction n'a, lui, pas varié.

Sur le fond, l'instauration de cette réduction a peut-être permis de régulariser un certain nombre d'emplois qui, pour l'essentiel, concernait quelques heures de travail par semaine. En clair, elle a été efficace en termes d'emplois créés et/ou régularisés sur de petites sommes (qui concernent des emplois à temps partiels). En revanche, plus le plafond est relevé, plus l'effet d'aubaine est important.

Année	2002	2003	2004	2005
Plafond	6 900	7 400	10 000	12 000*
Coût budgétaire (milliards d'euros)	1,360	1,370	1,427	1,491

(* : + 1 500 euros par enfant à charge, limité à 15 000 euros).

Le relèvement du plafond profitera à un nombre très restreint de personnes, entre 30 000 et 40 000. Le coût budgétaire annuel de ce relèvement sera de 64 millions d'euros. Et seuls les très hauts revenus profiteront à plein de cette réduction d'impôt.

Ainsi, un couple avec deux enfants déclarant des salaires de 76 800 euros et bénéficiant du plafond de la réduction d'impôt (c'est-à-dire versant 15 000 euros par an au salarié qui, lui, sera imposable) ne sera pas imposable. De la même manière, un célibataire déclarant 56 000 euros de salaires et versant 12 000 euros à un salarié ne sera pas imposable.

Des aménagements qui vont toujours dans le même sens...

La création d'une réduction d'impôt pour les intérêts des prêts à la consommation payés en 2004 plafonnée à 150 euros ou les aménagements portant sur les réductions d'impôt pour investissement dans les fonds communs de placement pour l'innovation ou pour investissements dans les résidences de tourisme confirment le choix fait de continuer à cribler l'impôt sur le revenu de dispositifs qui permettent d'offrir le maximum de possibilité de défiscaliser, au bénéfice d'une poignée de contribuables plutôt fortunés. Encore une fois, on crée de la complexité pour une efficacité toujours supposée, mais jamais démontrée.

Imposition du patrimoine

Un impôt de solidarité sur la fortune en sursis

L'ISF aura été moins touché que prévu. Le gouvernement avait laissé aux parlementaires la responsabilité d'actualiser le barème de l'ISF : l'entrée dans le barème a ainsi été portée de 720 000 à 732 000 euros, pour un coût global de la mesure de 34 millions d'euros. Le barème est en outre indexé sur l'inflation, ce qui relève d'une logique curieuse, car les patrimoines n'évoluent pas comme l'inflation et les revenus. Les logiques spéculatives et de crises le montrent. Actualiser le barème périodiquement (par exemple tous les 5 ans) semble logique, mais de là à l'indexer le barème sur l'inflation, il y a un pas...

L'ISF n'apparaît pas en réalité véritablement confiscatoire : avec une cotisation annuelle moyenne de 1 100 euros, il rapporte moins de 1% de recettes de l'Etat. Les délocalisations de personnes physiques souvent invoquées sont, en fait, essentiellement dues (à hauteur de 60% des 330 départs annuels constatés) à des départs opportunistes vers la Belgique où le régime de cession des entreprises est très favorable. Pour autant, même dans ces cas, l'activité cédée reste en France. De plus, les exonérations existantes (biens professionnels, pacte d'actionnaires...) permettent d'exclure toute idée de nocivité de l'ISF sur l'activité économique.

Mais la vraie question est ailleurs : de nombreux députés souhaitent supprimer l'ISF ou, au minimum, le vider de son contenu. Les projets d'amendements visant à introduire un abattement sur la résidence principale ou de nouveaux dispositifs d'exonérations et à réviser le plafonnement n'ont été adoptés. Le sujet, politiquement sensible car éminemment symbolique, a contraint le gouvernement à renvoyer à plus tard une telle discussion. Mais les libéraux n'ont pas désarmé, et il n'est pas impossible qu'une future loi sur l'emploi ou sur l'activité économique vienne introduire, hors loi de finances, un certain nombre de dispositifs venant élargir le champ des exonérations d'ISF. Les précédents existants (loi Dutreil dite « d'initiative économique » en 2003 par exemple) incitent donc à la prudence.

Droits de succession et de donation : première étape avant liquidation ?

Annoncée à grand renfort de communication, l'allègement des droits de succession repose sur la création d'un abattement global de 50 000 euros sur l'actif net transmis aux héritiers en ligne directe ou au conjoint et sur le passage de 46 000 à 50 000 euros de l'abattement dont bénéficient les enfants. La mesure a été présentée dans le but d'exonérer les successions portant sur le patrimoine moyen des français, soit environ 100 000 euros.

En réalité, la plupart des opérations sont peu taxées : ainsi, si les moyennes des droits sur successions et donations simples s'élèvent respectivement à 5 097 et 3 186 euros, les droits perçus médians sont nuls pour ces deux opérations. Du reste, l'actif net médian transmis était en 2000 de 55 325 euros, l'actif net moyen de 99 940, tandis que seules 10% des successions concernaient un actif net supérieur à 222 373 euros. En clair, alléger la fiscalité du patrimoine de la sorte conduit à favoriser les successions taxables, donc plutôt les patrimoines importants : seul un quart des successions sont en effet taxables. Ce sont elles qui seront bénéficiaires des dernières mesures, dont le coût budgétaire global de 630 millions d'euros creusera le manque à gagner pour les finances publiques.

Les récentes mesures prises en faveur des donations (en espèces) au mois de Mai 2004 répondent à la même logique : en décidant d'introduire la possibilité de donner, en franchise de droits, 20 000 euros entre le 1^{er} Juin 2004 et le 31 Mai 2005, on a favorisé ceux qui avaient déjà effectué des donations antérieures et qui avaient ainsi épuisé leur abattement de 46 000 euros. Le récent relèvement à 30 000 euros et le prolongement de la mesure jusqu'au 31 décembre 2005 (ainsi que le prolongement jusqu'au 31 décembre 2005 de la réduction de 50% de droits sur donations en pleine propriété) ne fait que confirmer cet état de fait.

Un constat s'impose : la fiscalité du patrimoine est menacée.

Les travaux de l'INSEE⁷ montrent ainsi que les 10% des ménages les plus riches détiennent 46% du patrimoine global (dont 59% du patrimoine financier), tandis que les 50% les moins riches n'en détiennent que 9%. Dans un tel contexte, l'allègement de la fiscalité du patrimoine va accentuer les inégalités déjà existantes.

Mais le plus grave réside dans les projets, de moins en moins cachés, de certains libéraux qui souhaitent voir disparaître purement et simplement tout impôt sur le patrimoine : l'ISF, on l'a vu, est ouvertement dénoncé et menacé dans son existence même, tout comme, et c'est moins connu, les droits de succession. Deux propositions de lois visant à les supprimer ont été déposées en quelques mois à l'Assemblée Nationale, dont la dernière, ironie du sort, le 22 septembre dernier, soit le jour de la présentation de la loi de finances.

Les entreprises, grandes gagnantes !

Suppression de la contribution additionnelle de l'impôt sur les bénéfices (« surtaxe Juppé »), création de crédit d'impôt en matière de taxe professionnelle, exonération de taxe professionnelle

⁷ Enquête patrimoine des ménages de l'INSEE établie sur des données couvrant la période 1992-1998, paru dans les Notes bleues de Bercy n°247 Février 2003.

sur investissements dits « productifs », création de « pôles de compétitivité », instauration d'un crédit d'impôt pour dépenses commerciales au bénéfice des petites et moyennes entreprises, réduction de la taxation des plus values réalisées par des entreprises qui vendent leur patrimoine immobilier à des sociétés cotées, crédit d'impôt pour les « relocalisations », assouplissement du dispositif « anti-évasion fiscale », les choix fiscaux ont clairement montré leur préférences.

Au total, c'est plus d'un milliard d'euros d'allègements divers qui sont venus s'ajouter aux mesures antérieurement votées et à celles qui concernent le contrôle fiscal systématiquement pensées avec le souci de renforcer l'attractivité du territoire et de sécuriser les entreprises. On ne peut que s'interroger sur la pertinence de cette nouvelle vague de « niches fiscales ». L'exemple des zones franches, qui n'ont pas prouvé leur efficacité, montre que la création de pôles de compétitivité ou l'instauration d'un crédit d'impôt au bénéfice d'entreprises localisées dans des zones connaissant des difficultés sur le plan économique ne constituent pas des mesures adaptées.

L'exemple du dispositif anti-évasion est éloquent : annoncé pour lutter contre les délocalisations, il devient moins contraignant et admet donc, de facto, le risque d'une hausse de l'évasion fiscale. La réponse à l'évasion par l'évasion en quelque sorte... En effet, l'ancien dispositif permettait de réintégrer dans les bénéfices d'une société établie en France le montant des capitaux placés dans des paradis fiscaux. Il concernait toute société qui détenait plus de 10% des droits sociaux d'une société étrangère dont le régime d'imposition aboutissait à un impôt inférieur de 30% à l'impôt Français. La loi de finances 2005 relève ces deux seuils : il faudra désormais détenir plus de 50% des droits sociaux d'une société dont le régime aboutit à devoir un impôt inférieur de 50% à l'impôt français. On a donc élargi les possibilités d'évasion fiscale.

Quid des impôts locaux ?

La polémique sur la hausse des impôts locaux est suspendue, sans doute du fait de la création d'une commission parlementaire chargée d'enquêter sur le sujet. Mais au-delà des querelles politiques, il n'en reste pas moins vrai que, ainsi que le SNUI l'affirmait en Novembre 2004, la fiscalité locale est en état d'urgence.

Les allègements, effectifs ou annoncés, de taxe professionnelle, dans un cadre de transferts massifs de compétences dus à la décentralisation amène naturellement la question de la contribution des entreprises au financement de politiques locales dont elles bénéficient pleinement. Les conclusions de la commission Fouquet préconisent une taxe assise sur les immobilisations et la valeur ajoutée. Or, cette proposition conduirait à répartir différemment l'imposition locale des entreprises : en clair, certains y gagneraient par rapport à la taxe professionnelle actuelle, et d'autres y perdraient. Or, cela est logique dès lors que l'on change le dispositif. C'est même normal si l'on considère que l'ancien système n'était pas juste (les industries étaient les principales contributrices). Mais le Medef ne l'entend pas ainsi : selon lui, aucune entreprise ne devrait être amenée à voir son impôt augmenter du fait d'une réforme. Et de préconiser tout bonnement de limiter la contribution des entreprises aux finances communales, l'Etat devant prendre à sa charge les allègements procédant d'une révision de la TP (qui viserait à diminuer l'imposition des industries sans pour autant augmenter corrélativement celle du secteur des services), soit 7 à 8 milliards d'euros ! On rappellera au Medef qu'à l'heure actuelle, l'Etat prend déjà 10 milliards d'euros d'allègements et de compensation en tout genre, et que rajouter 8 milliards revient à mettre à la charge des ménages la très grande majorité de la contribution locale des entreprises, ce qui, au bout du compte, affecterait leur pouvoir d'achat et nuirait à l'activité économique. Une fois de plus, le Medef vient de montrer à quel point la justice sociale lui est lointaine, et à quel point son obsession de la recherche du profit maximum le rend économiquement myope.

Le SNUI continue de tirer la sonnette d'alarme en matière de fiscalité locale. Une véritable réforme de la base (actuellement, la valeur locative) s'impose, et concernant la taxe professionnelle, une imposition assise sur les immobilisations et l'excédent brut d'exploitation (la valeur ajoutée diminuée des frais de personnel) paraît opportune. Une telle réforme est d'autant plus urgente que les différents niveaux de collectivité locale, au-delà de leur couleur politique, prévoient une hausse généralisée de leurs impôts locaux.

Un contrôle fiscal en plein basculement

Le SNUI défend de longue date sa conception de la mission de contrôle fiscal, contrepartie du système déclaratif, comme un élément important de la justice fiscale. Le contrôle fiscal doit en effet être équilibré dans ses objectifs afin de ne pas toucher qu'une partie de la population (l'égalité devant l'impôt passe aussi par l'égalité devant le contrôle), et être doté des moyens nécessaires à l'appréhension des mécanismes de fraude les plus complexes.

Les annonces de l'ancien Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, Nicolas Sarkozy, fin 2004, portant sur le contrôle fiscal ont confirmé les nombreuses inquiétudes du SNUI quant au devenir de cette mission sensible et essentielle. Les mesures envisagées, reprises dans la loi de finances rectificative portant sur l'année 2004 et dans des dispositions administratives d'ordre interne, percutent, en effet, un dispositif déjà en pleine mutation, au point où on est en droit de s'interroger sur un possible véritable changement de nature du contrôle fiscal.

Quand l'attractivité s'impose au droit fiscal

Le projet de loi de finances rectificatives pour l'année 2004 comporte une large partie sur le contrôle fiscal. En effet, 30 mesures ont été présentées avec pour seul objectif de rassurer les entreprises (de les « sécuriser ») et les investisseurs internationaux, et ce dans le but de renforcer l'attractivité du territoire.

L'attractivité est désormais un terme employé à toutes les sauces fiscales, surtout lorsqu'il s'agit de réduire les impôts et, désormais, limiter la capacité d'action de l'administration fiscale. En réalité, tous les travaux sur le sujet montrent que ce sont les politiques publiques qui sont déterminantes dans l'attractivité réelle et globale d'un territoire, et non la mesure de l'appauvrissement de l'Etat telle que le discours dominant le suggère. Le niveau d'infrastructures, la formation de la main d'œuvre et le bien être général, sont autant de paramètres financés pour une très large part par l'impôt, qui rendent le territoire attractif. Or, la conception de l'attractivité des dirigeants est toute autre.

Selon le discours dominant, repris par les Ministres successifs, pour être attractif, il faudrait brider l'administration fiscale dans une de ses missions les plus sensibles, mais aussi les plus importantes, le contrôle. C'est cette conception qui a guidé l'élaboration des 30 mesures relatives au contrôle fiscal, qui ont été annoncées lors de la présentation de la loi de finances rectificatives pour l'année 2004.

Sous couvert de simplifications et de sécurité juridique accrue pour les entreprises, c'est à un changement de cap radical du contrôle fiscal auquel nous risquons d'assister.

En effet, parmi les mesures prises, la tendance de fond est la limitation de l'action de l'administration et, parallèlement, la plus grande possibilité laissée aux entreprises d'éviter les conséquences de certaines dispositions pourtant prévues par le droit fiscal. Limitation de la durée des contrôles a priori, présomption de bonne foi qui conduira à la remise d'une partie des intérêts de retard dans certains cas, lettre de remerciement adressée au contribuable qui respecte un échelonnement de paiement, les innovations fiscales se font systématiquement dans un cadre de repli de la capacité de contrôle fiscal.

Ainsi, quand au cours d'une vérification de comptabilité, le chef d'entreprise remettra une déclaration rectificative afin d'éviter les redressements encourus à l'issue de la procédure, les intérêts de retard, qui ne constituent pourtant pas une sanction mais simplement la réparation du préjudice subi par le Trésor, pourront être diminués de moitié. En clair, l'entreprise aura décalé dans le temps le paiement de son impôt à coût réduit ! Une telle mesure est un véritable appel à la fraude fiscale pour ceux qui voudront optimiser leur gestion fiscale au détriment des contribuables honnêtes qui, de fait, se retrouveront à payer pour les autres... Par ailleurs, la limitation des délais

d'intervention sur place s'imposera au vérificateur alors qu'il pourra, exceptionnellement, avoir besoin d'effectuer un certain nombre de recherches, notamment si des opérations complexes lui sont révélées en cours de contrôle.

Une logique dangereuse...

Les mesures annoncées reposent sur un postulat simpliste : pour être acceptée, l'administration doit être prévenante, notamment envers les entreprises. On frémit en imaginant cette logique appliquée à la sécurité routière... C'est donc vers un changement de nature sans précédent que risque ainsi de s'orienter l'administration fiscale dont les missions étaient, jusqu'ici, assises sur le respect de notions aussi essentielles que l'intérêt général ou l'égalité de traitement entre contribuables. En bridant des missions aussi essentielles que le contrôle ou plus simplement la possibilité de réparer le préjudice financier subi par la collectivité, c'est tout simplement le dispositif de lutte contre la fraude fiscale qui se trouve ébranlé.

Les récentes annonces du Ministre du budget, Jean-François Copé, aggravent les inquiétudes des agents chargés du contrôle fiscal : un questionnaire est en effet prévu pour être envoyé aux contribuables qui auront été vérifiés. Cette nouveauté soulève beaucoup de questions : l'action du vérificateur ne risque-t-elle pas de se voir remise en cause pour des motifs extérieurs au droit (anti-fiscalisme du contribuable, volonté de se venger d'un redressement...) ? Le vérificateur sera-t-il directement ou indirectement jugé, voire évalué par les contribuables vérifiés ? Un tel questionnaire n'alimenterait-il pas le sentiment anti-fonctionnaires ? Quelle est la base légale d'un tel document ? Autant d'inquiétudes profondes qui, additionnées aux trente mesures de la loi de finances rectificatives, permette de conclure à un profond changement de la mission de contrôle. Par ailleurs, l'annonce de l'institution d'une charte du contribuable (qui existe déjà pour les contribuables vérifiés et qui est systématiquement envoyé à peine de nullité de la procédure) a été effectuée sur une tonalité qui laisse penser que jusqu'ici, les contribuables étaient présumés de mauvaise foi tandis que l'administration avait toute latitude pour les taxer. C'est oublier que, juridiquement, les contribuables sont présumés de bonne foi (la preuve de leur absence de bonne foi incombant à l'administration), et que la procédure de redressement de droit commun est dite « contradictoire », ce qui oblige l'administration à motiver ses rehaussements d'impôt, garantit tous les droits du contribuable, et exclut une procédure beaucoup moins employée, la taxation d'office.

On peut ajouter à cela le manque de moyens alloués pour lutter véritablement efficacement contre une fraude fiscale que l'on peut évaluer à près de 50 milliards d'euros par an, qu'il s'agisse de moyens humains ou législatifs. En effet, un contrôle fiscal adapté passe par une bonne gestion globale de l'impôt : or, avec 1 200 agents en moins en 2004, des réformes de structures profondes et des effectifs stagnants ou niveau du contrôle fiscal, la lutte contre la fraude n'apparaît, de fait, pas comme une priorité. Par ailleurs, l'assouplissement du dispositif de lutte anti-évasion fiscale prévu dans la loi de finances relative à l'année 2005 qui vise à diminuer l'imposition des sommes qui ont fuit vers des régimes fiscaux privilégiés laisse craindre une érosion des bases imposables.

Avec, en 2003, 3 530 000 entreprises imposables à la TVA et 51 242 contrôles externes, dont 46 435 vérifications de comptabilité, et le constat que les moyens de se livrer à la fraude ou à l'évasion fiscale illégale ont tendance à s'amplifier (du fait du développement des nouvelles technologies, de la rapidité croissante des opérations du « monde des affaires »...), c'est une véritable mobilisation, au plan national et, au minimum, européen, qui devrait s'engager. Or, les mesures annoncées nous montrent plutôt une tendance à freiner pour « laisser faire et laisser passer », à contresens de ce que l'urgence impose de faire.

Conclusion

Progressivité largement diminuée, missions de contrôle en danger, les mesures touchant aussi bien à la fiscalité qu'au contrôle fiscal ont porté un coup violent à l'encontre de la justice fiscale.

Le bilan des baisses d'impôt établi par le SNUI fait apparaître un manque à gagner considérable accumulé année après année, et qui ont à la fois grevé les budgets publics mais aussi creusé le déficit et alimenté la dette publique.

Alors que de nouvelles annonces ont été faites sur une nouvelle vague de baisses d'impôt sur le revenu, on ne peut que s'étonner qu'aucun bilan officiel et public ne porte, au minimum, sur :

- le coût des baisses d'impôts établi à partir des projets de lois de finances, comme c'est le cas dans le présent dossier, mais aussi à partir de données actualisées en fonction de l'exécution budgétaire (les chiffres figurant dans le présent dossier pouvant être alors majorés ou minorés),
- l'impact économique et social des baisses d'impôt passées, portant à la fois sur les baisses du barème de l'impôt sur le revenu et sur les niches fiscales.

De la même manière, l'évolution du contrôle fiscal mérite d'être posée : la contrepartie du système déclaratif est un élément essentiel du système fiscal français. Avec 9,9 milliards d'euros de droits et de pénalités de redressements en 2003, et sans compter l'impact dissuasif lié à l'exercice de cette mission particulière (selon le principe de la « peur du gendarme »), les conséquences de la limitation du contrôle fiscal sont loin d'être négligeables. Doit-on faciliter coûte que coûte la circulation des capitaux au mépris du droit fiscal ? C'est, au fond, la question qui est ici posée.

Pour le SNUI, les demandes de service public, de protection sociale, c'est-à-dire les demandes d'action de l'Etat et des politiques publiques que l'on peut constater chaque jour doivent amener à penser un financement et un respect équitable des droits et de devoirs de chacun. Favoriser telle ou telle catégorie de contribuables, c'est déséquilibrer, au risque de les rompre, ces quelques principes fondamentaux, simples et justes :

- l'impôt finance les politiques publiques,
- tout le monde doit contribuer à leur financement,
- celui-ci doit être réparti en raison des facultés contributives, les impôts directs sont de loin préférables,
- la réalisation de ces objectifs doit être assuré par une administration fiscale qui soit accessible et dotée des moyens adéquats.