

Mai 2009



**DOSSIER DE
PRESSE**

L'état de l'impôt à l'heure de la « RGPP »

Impôt sur le revenu, bouclier fiscal, impôt de solidarité sur la fortune, exonération heures supplémentaires, fusion « Impôts/Trésor », révision générale des politiques publiques (RGPP) : une fiscalité et des agents sous forte pression...

Union SNUI – SUD Trésor

80/82, rue de Montreuil 75011 PARIS

Tél : 01-44-64-64-44 - Fax : 01-43-48-96-16 - E-Mail : snui@snui.fr - Internet :

<http://www.snui.fr>

Contact presse : Vincent Drezet – 01.44.64.64.08



Union SNUI – SUD Trésor

80/82, rue de Montreuil • 75011 PARIS
Tél. 01.44.64.64.44 • Fax 01.43.48.96.16
www.snui.fr • Courriel : snui@snui.fr

Paris, le 19 Mai 2009

Madame, Monsieur,

L'Union SNUI-SUD Trésor, première organisation syndicale de la Direction générale des finances publiques, a le plaisir de vous inviter à la conférence de presse qui se déroulera le

Lundi 25 Mai 2009 à 10 heures 45

A son siège, 80/82 rue de Montreuil 75011 PARIS
(métro Nation ou Boulets - Montreuil)

Au cours de cette conférence, nous aborderons, notamment, les sujets suivants :

- **Point sur la fusion « Impôts/Trésor » et sur le mouvement de grève du 26 Mai,**
- **Présentation du dossier de presse de Mai 2009 consacré à l'état de l'impôt, le bouclier fiscal, l'ISF, l'impôt sur le revenu..., à l'occasion de la campagne de déclaration des revenus,**

et, bien sûr, toutes les questions sur lesquelles vous souhaiteriez connaître la position de notre organisation.

Comptant sur votre présence, nous vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

*Vincent Drezet
Secrétaire National*

Sommaire

<i>Préface</i>	<i>P.2</i>
<i>Etat de l'impôt</i>	<i>P. 3</i>
<i>Fiche n° 1 : Bouclier fiscal : un bilan prévisible mais éloquent</i>	<i>P. 8</i>
<i>Fiche n° 2 : Autoliquidation du bouclier fiscal, on n'est jamais si bien servi que par soi-même</i>	<i>P. 10</i>
<i>Fiche n° 3 : L'ISF au péril de la loi « tepa »</i>	<i>P. 12</i>
<i>Fiche n° 4 : Les revenus de capitaux mobiliers (ou « revenus financiers »)</i>	<i>P. 14</i>
<i>Fiche n° 5 : exonération des heures supplémentaires, travailler plus pour payer plus</i>	<i>P. 16</i>
<i>Fiche n° 6 : Déclaration de revenus : les nouveautés</i>	<i>P. 18</i>
<i>Fiche n° 7 : Evolution des emplois dans la sphère « Impôts/Trésor »</i>	<i>P. 19</i>

Préface

ISF, bouclier fiscal, crise : un débat fiscal relancé ?

Avec la crise et le retour de l'Etat dans l'économie, la question du financement de l'action publique devient une question majeure. Dire qu'elle ne l'a jamais été serait mentir, mais incontestablement, le contexte a changé. Il n'y a qu'à voir les déclarations politiques (et la couverture médiatique dont elles ont fait l'objet) qui ont préparé, accompagné et suivi le sommet du G 20 pour s'en convaincre. En Europe, les mouvements sociaux ont également porté la question d'une meilleure répartition des richesses, donc d'une fiscalité mieux répartie : l'équité fiscale était par exemple au centre des enjeux en Autriche, tandis qu'en France, le bouclier fiscal demeure le symbole contesté de l'orientation fiscale actuelle.

Le débat fiscal rebondit dans de nombreux pays à la faveur de la crise : les Etats ont, et auront encore longtemps, besoin d'argent pour financer leur action, et ce d'autant plus que leur base fiscale se trouvera soumise à de fortes pressions (baisse de l'immobilier et de la bourse venant affecter le patrimoine, chômage touchant le niveau des revenus, prudence des ménages pouvant éroder la consommation...). En Allemagne, Angela Merkel a promis des baisses d'impôt pour après la crise, soit, dans son schéma, pour la période 2011 à 2013. Barak Obama a dénoncé un système fiscal défaillant et veut durcir l'action contre l'évasion fiscale et notamment les paradis fiscaux. Une orientation partagée si l'on en croit les déclarations d'Eric Woerth alors que Nicolas Sarkozy a précisé qu'il n'est pas question d'augmenter les impôts.

Une vérité s'impose : quoique l'on pense des raisons qui conduisent au creusement des déficits, il faudra payer demain. D'où une question simple et essentielle : qui paiera ?

En l'état actuel du système fiscal français, on peut avancer ceci. Tout d'abord, le caractère très faiblement progressif de la fiscalité française conduira à faire peser l'essentiel du besoin de financement sur les classes moyennes. Par ailleurs, les bénéficiaires du bouclier fiscal qui voient leur niveau d'imposition global déjà plafonné ne seront pas soumis à d'éventuelles hausses d'impôts (impôts locaux ou contributions sociales par exemple). Enfin, déclarer que les impôts n'augmenteront pas laisse cependant la porte ouverte à des modifications de la structure fiscale : certains impôts pourraient baisser, d'autres augmenter ou être créés.

Ainsi, la suppression de la taxe professionnelle n'est pas remise en question. Si elle intervient isolément, le niveau des prélèvements obligatoires dans le produit intérieur brut baissera. Mais on peut également créer des impôts (des « vraies fausses » écotaxes ?) ou en augmenter d'autres, de sorte que le niveau de prélèvements obligatoires demeure constant (mais, au cas particulier, avec un basculement entre suppression de la taxe professionnelle payée par les entreprises et la création ou le relèvement d'autres impôts payés par d'autres contribuables, bénéficiaires du bouclier fiscal exceptés).

On le voit, en dépit de déclarations d'affichage sur la « non augmentation » de la charge fiscale globale en France, des changements demeurent possibles.

Certains députés ont proposé de supprimer l'ISF et le bouclier fiscal et de créer, en compensation, une tranche supplémentaire à l'impôt sur le revenu. Du point de vue du Président de la République, une telle « triple mesure » serait intéressante : en supprimant le bouclier fiscal, il se débarrasserait d'un symbole encombrant, en supprimant l'ISF et en créant une nouvelle tranche à l'impôt sur le revenu, il répondrait à ceux qui déploieraient la suppression de l'ISF en rendant des couleurs à notre impôt sur le revenu (le plus faible des pays européens). De plus, il pourrait s'appuyer sur ce qui s'est fait ailleurs en Europe. Etonnamment, cette voie n'a pourtant pas été choisie. Tout laisse donc craindre que les orientations d'avant crise n'ont pas évolué. D'où l'idée d'un « état de l'impôt » et d'un tour d'horizon de l'actualité fiscale.

Etat de l'impôt

Pourquoi dresser un « état » de l'impôt ?

L'impôt est probablement l'un des sujets les plus importants dans l'organisation d'une société. Il permet en effet tout simplement de financer l'action publique (services publics, subventions, aide publique et sociale...), ce qui a un impact notable sur la cohésion sociale et sur l'activité économique. L'impôt est également l'un des sujets les moins connus ou, plus exactement, l'un de ceux qui véhiculent le plus d'idées fausses et d'idées reçues, très solidement ancrées.

Comprendre l'impôt est un enjeu essentiel dans une démocratie. Ce dossier vise à présenter un « état des lieux » de l'imposition des particuliers pour comprendre quels sont : le poids, la répartition et le rôle des principaux impôts directs qu'ils paient.

Le SNUI (et désormais, depuis la fusion « impôts/trésor », l'Union SNUI – SUD Trésor) mène de longue date un travail d'explication, de pédagogie et d'analyse de la fiscalité. Ceci le conduit à décrypter. Nous nous attacherons ici à brosser le portrait fiscal de l'impôt sur le revenu, de l'impôt de solidarité sur la fortune, de la taxe d'habitation et... de la fraude fiscale ! Il s'agit de données « brutes » qui ne comportent que peu de commentaires. Les fiches qui suivent cet « état de l'impôt » creusent certains thèmes et certaines nouveautés fiscales.

Principales recettes fiscales nationales et locales en 2007 : présentation générale

Nature des impôts	<i>En millions d'euros</i>
<i>Impôt sur le revenu</i>	54.183
<i>Impôt sur les sociétés</i>	62.466
<i>Impôt de solidarité sur la fortune</i>	4.418
<i>TVA</i>	161.122
<i>Taxe foncière propriétés bâties</i>	26.724
<i>Taxe foncière propriétés non bâties</i>	1.22
<i>Taxe professionnelle</i>	33.633
<i>Taxe d'habitation</i>	15.759

(Source : Direction générale des finances publiques)

Un constat s'impose : s'il est l'impôt le plus connu, notamment en raison de la déclaration de revenus que plus de 35 millions de foyers fiscaux (imposables ou non) souscrivent chaque année, l'impôt sur le revenu n'est pourtant pas l'impôt principal ni le plus « rentable » en France. Le premier impôt est en effet la TVA, un impôt particulièrement rentable mais qui demeure relativement invisible puisqu'il est inclus dans le prix des biens et des services.

L'impôt sur le revenu

Evolution du nombre de foyers imposables

Années	Imposables		Non imposables		Total
	Nb	%	Nb	%	
2000	17.258.821	52,42	15.663.742	47,58	32.922.564
2001	17.310.679	51,9	16.053.544	48,1	33.364.223
2002	17.592.545	51,9	16.303.583	48,1	33.896.128
2003	17.790.012	51,68	16.629.873	48,32	34.419.885
2004	18.142.580	52,11	16.670.757	47,89	34.813.337

2005	18.889.473	53,8	16.216.333	46,2	35.105.806
2006	19.094.327	53,59	16.539.524	46,41	35.633.851

(Source : Direction générale des finances publiques)

Globalement, la proportion de « non imposables » est importante. Plusieurs raisons expliquent cette situation. Parmi les causes dites « mécaniques » se trouvent la déductibilité des cotisations sociales et de la majorité des contributions sociales de type CSG de l'assiette de l'impôt sur le revenu qui diminue le revenu imposable. La protection sociale, et c'est heureux, est encore d'un haut niveau et demeure très largement financée par ces contributions et cotisations sociales. Il en résulte donc un rétrécissement de l'assiette de l'impôt sur le revenu. Autre explication, le revenu moyen est relativement faible (autour de 15.000 euros par an par personne) et, qui plus est, il stagne. Le niveau global de rémunération explique donc la proportion importante de contribuables non imposables. Enfin, mais l'impact est beaucoup plus faible en volume, l'existence de « niches fiscales » permet à certains contribuables (y compris certains contribuables riches) d'échapper à l'impôt sur le revenu.

Evolution du revenu fiscal moyen des imposables, des non imposables

Années	Revenu moyen des Imposables	Revenu moyen des Non imposables	Revenu moyen global
2000	22.185	6.058	14.512
2001	23.318	6.375	15.072
2002	23.873	6.561	15.546
2003	25.938	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

(Source : Direction générale des finances publiques)

Répartition de l'ensemble des foyers par tranche du barème de l'IR (2007)

Quotient familial *	Nombre de foyers	Répartition en %
Inférieur à 5.614 euros	9.573.681	26,87
Supérieur à 5.614 et inférieur à 11.198 euros	10.276.557	28,84
Supérieur à 11.198 et inférieur à 24.872 euros	12.671.996	35,56
Supérieur à 24.872 et inférieur à 66.679 euros	2.797.716	7,85
Supérieur à 66.679 euros	313.901	0,88
Total	35.633.851	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)

Plus de 55 % des foyers se situent dans les deux premières tranches, ce qui illustre concrètement le constat effectué ci-dessus sur le niveau globalement faible des rémunérations.

Impôt de solidarité sur la fortune

L'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) n'en finit plus d'être dépecé. La loi « tepa » lui a porté un très rude coup (voir fiches). A ce jour, l'état des lieux brut de l'ISF est le suivant.

	2001	...	2007
Paiements reçus*	2.658	...	4.418
Déclarations	271.140	...	527.866

* en millions d'euros.

(Source : Direction générale des finances publiques)

Rapporté au nombre de foyers fiscaux à l'impôt sur le revenu, soit 35 millions, le nombre de contribuables imposables à l'ISF représente 1,48 % des contribuables. Le seuil d'imposition plutôt élevé explique ce faible nombre, de même que la concentration du patrimoine en France, puisque 10 % des ménages détiennent près de la moitié du patrimoine total des ménages.

L'impôt moyen brut est ainsi passé de 9.803 euros en 2001 à 8.369 euros en 2007. La baisse est de 14,6 % « brut » (non compte tenu de l'inflation) mais de 23,55 % compte tenu de l'inflation (11,7 % en cumulé entre Juin 2001 et Juin 2007). Cette baisse intervient de plus dans un contexte de hausse générale de la bourse et de l'immobilier. Elle s'explique par la multiplication de « niches fiscales » au sein de l'ISF (pacte d'actionnaire ou réduction pour investissement dans une PME par exemple).

Notons que le patrimoine moyen déclaré à l'ISF varie de 7.489.000 euros à Neuilly sur Seine (92) à 1.259.063 à Sevran (93). Il s'agit là de moyennes, les disparités sont évidemment importantes, notamment entre les tranches (les redevables de l'ISF ne constituent pas une classe homogène).

Taxe d'habitation

Ce n'est pas qu'un sentiment général, les impôts locaux augmentent réellement, sous les effets conjugués de la hausse de la base et de celle des taux. Concernant la taxe d'habitation, ces 6 dernières années, cette hausse a été importante.

	2001	...	2007
Nombre articles	29.451.204	...	31.939.200
Paiements reçus*	11.319	...	15.759

* en millions d'euros

(Source : Direction générale des finances publiques)

La taxe d'habitation moyenne était de 384,33 euros en 2001 mais de 493,40 euros en 2007. Une fois l'inflation prise en compte (11,7 % en cumulé sur la période considérée, soit 2001/2007), la hausse de la TH moyenne est de 15 %.

Fraude fiscale

La sortie du G 20 a pu laisser espérer, un court instant, que le contrôle fiscal (c'est-à-dire l'ensemble des missions concourant à la recherche, à la programmation et au contrôle sur pièces et sur place) deviendrait un axe prioritaire. Mais la réalité est autre : les moyens juridiques n'évoluent pas à la même vitesse que la fraude, certains projets intéressants n'ont pas vu le jour et, si les effectifs du contrôle fiscal sur place sont relativement stables, ceux du contrôle sur pièces et de la programmation diminuent, de même que ceux de l'administration fiscale dans son ensemble.

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.

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 obligatoires (CPO) estime que le niveau annuel « plancher » de la fraude fiscale et sociale est compris entre 30 et 40 milliards d'euros, le SNUI l'évalue 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, soit 36 à 46 milliards d'euros pour la France (elle estime la fraude à la seule TVA à environ 10 % des recettes, soit 14 milliards d'euros pour la France). Les travaux du CPO confirment ce que les fiscalistes constatent de longue date, ils montrent que la fraude fiscale et sociale est importante, mais aussi qu'elle se développe, se diversifie, se complexifie et s'internationalise. La légitimité 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.

Pour autant, le contrôle fiscal n'a pas bonne presse. Il est donc urgent de montrer en quoi le contrôle est budgétairement et socialement utile. Pour ce faire, il convient de rétablir quelques vérités et d'expliquer, par exemple, que les agents des impôts 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...

Les dommages de la « RGPP » et de la fusion

La « révision générale des politiques publiques » (RGPP) et la fusion auront un impact certain sur le contrôle fiscal. Dans un contexte de réductions d'emplois d'un niveau record – encore 2.329 à la DGFIP en 2009 après 2.340 en 2008 et autant en 2007), la chaîne fiscale est durement touchée : gestion, programmation, recouvrement, contrôle, tous les secteurs sont concernés. L'administration a beau afficher une stabilité des effectifs du contrôle fiscal externe (stabilité toutefois relative, car le nombre de secrétaires de brigades, par exemple, a diminué, ce qui a eu pour conséquence de transférer le travail qu'elles effectuaient sur les vérificateurs), elle ne peut nier que la sphère du contrôle dans son ensemble (notamment les services effectuant du contrôle sur pièces) perd des emplois, dans un contexte de réformes de structures incessantes. Mise en « pôles », formatage (ou « reprise en mains ») de la recherche, flou autour de la programmation..., c'est bien l'urgence qui constitue le quotidien. Dans un tel contexte, impossible de se satisfaire du discours officiel de l'administration sur le contrôle.

Pourtant, les enjeux sont immenses. Tous les travaux montrent que la fraude est élevée (rapport du Conseil des prélèvements obligatoires de 2007, travaux de la Commission européenne, rapport du SNUI de 2008), qu'elle se diversifie et se complexifie. Le gouvernement affiche sa volonté de lutter contre la fraude (création du délit de flagrance, mise en place de la Délégation nationale à la lutte contre la fraude...). L'affaire du Liechtenstein (début 2008) puis la crise économique montrent l'ampleur du phénomène de l'évasion fiscale. Comment l'administration peut-elle justifier la fragilisation dont fait l'objet toute la chaîne du contrôle fiscal, qu'il soit sur pièces ou externe ?

Le décalage entre la réalité économique et les moyens dont dispose le contrôle fiscal s'accroît. Or, la légitimité d'un système fiscal passe par l'existence d'un contrôle 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. Car améliorer le contrôle passe par un contrôle indépendant de toute forme de pression politique mais également plus présent et plus réactif dans ses procédures. Cela passe également par le développement de la coopération internationale, notamment par une meilleure coopération entre administrations nationales et entre administrations européennes. Cela passe, enfin, par des moyens humains. Le propos peut paraître incongru à l'heure où la mode est de réclamer la réduction du nombre de fonctionnaires, mais les faits sont là et ils sont têtus. 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.

Fiche n° 1

Bouclier fiscal : un bilan prévisible mais éloquent

Le bilan du bouclier fiscal pour l'année 2008 est connu. Les ordres de grandeur étaient prévisibles. La loi « tepa » montrait dans ses travaux préalables que, sur 235.000 bénéficiaires potentiels, 32.533 imposables à l'ISF pouvaient se voir rembourser 678 millions d'euros (pour un coût global potentiel de 810 millions d'euros). Les données définitives, bien que moins importantes que celles de la loi « tepa », sont cependant éloquentes. Voici ces données, déjà évoquées dans les communiqués du SNUI.

Les chiffres

Le bilan chiffré du bouclier fiscal « version 2008 » est le suivant :

- le coût budgétaire pour 2008 du bouclier fiscal s'élève à 458,34 millions d'euros,
- 13.998 contribuables ont obtenu une restitution (c'est-à-dire un remboursement) au titre du bouclier fiscal, sur près de 535.000 identifiés au préalable par la loi « tepa »,
- la moyenne des restitutions du bouclier fiscal s'élève à 32.743 euros, cette moyenne recèle toutefois d'importantes disparités, notamment en raison des deux grandes catégories de « gagnants » (la majorité, non imposables à l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), a perçu de faibles sommes alors que les bénéficiaires imposables à l'ISF, minoritaires en nombre, ont obtenu l'essentiel des remboursements en montant),
- ainsi, les 8.338 bénéficiaires du bouclier non imposables à l'ISF ont perçu chacun en moyenne 580 euros,
- parmi les « grands gagnants », 834 bénéficiaires disposant d'un patrimoine supérieur à 15,5 millions d'euros (ce qui correspond à la dernière tranche de l'ISF) ont perçu chacun en moyenne 368.261 euros,
- entre ces deux extrêmes, la moyenne des remboursements croît au fur et à mesure que la valeur du patrimoine s'élève, ce qui montre le lien structurel existant entre le bouclier et l'ISF.

Notons que ces données marquent une inflexion par rapport aux projections effectuées en amont figurant dans la loi « tepa ». Cette dernière s'appuyait sur des bénéficiaires « potentiels » préalablement identifiés par les données fiscales. Il est utile de les rappeler.

- En volume, les contribuables non imposables à l'ISF (mis en avant par le gouvernement dans sa communication en faveur du bouclier) représentaient 86 % des bénéficiaires potentiels mais 59,5 % des bénéficiaires réels. En effet, pour 2008, 235.000 bénéficiaires potentiels du bouclier fiscal étaient identifiés pour un coût budgétaire de 810 millions d'euros, tandis que 8.338 contribuables non imposables à l'ISF ont effectivement demandé une restitution.
- Parmi eux, 32.000 contribuables à l'ISF pouvaient obtenir 678 millions d'euros, dont 1.000 pouvaient obtenir 272 millions d'euros. Pour cette catégorie de gagnants, plus et mieux informée que celle des « petits » gagnants, la proportion de ceux qui ont effectivement demandé leur remboursement est de 40,5 % des gagnants en 2008.
- Le remboursement potentiel moyen global était de 3.446 euros dans la loi « tepa » tandis que le remboursement moyen réel s'élève à 32.743 euros. La moyenne est mécaniquement tirée vers le haut par les bénéficiaires imposables à l'ISF.
- Parmi les 1.000 plus grands gagnants des bénéficiaires potentiels disposant d'un patrimoine de plus de 15,5 millions d'euros, 843 ont bénéficié d'un remboursement pour un montant supérieur à celui préalablement évalué (368.261 euros constatés contre 272.000 euros évalués).

Le profil type du gagnant du bouclier est le suivant : urbain et plutôt parisien (la région parisienne a connu à la fois une forte concentration des richesses et un haut niveau de la valeur du patrimoine immobilier et représente près de 60 % des montants remboursés), ce contribuable connaît une situation particulièrement aisée en termes de revenus et de patrimoine.

Les expatriations ? Un débat faussé !

Une des raisons avancées par les défenseurs du bouclier fiscal est qu'il faut retenir les « riches » ou les faire revenir pour que l'économie bénéficie de leurs investissements. Durant les années 2000, le nombre de départs de redevables à l'ISF s'élevait en moyenne à 350 par an et le nombre de retours à environ 110. Le nombre de départs a augmenté en 2005 et 2006 pour atteindre 843 en 2006 et 719 en 2007. Précisons qu'en 2006, le bouclier fiscal (à 60 %) était déjà voté. Les expatriés de 2006 concernés par le « bouclier fiscal » ont alors fait le choix de partir. Les études sur les départs à l'étranger ne manquent pas, la plupart arrivent rapidement à la conclusion que la fiscalité, et singulièrement l'ISF, constitue la principale raison des départs. Ces études déplorent ces délocalisations qui engendreraient une perte pour l'économie française, ce qui pose la question de la mobilité réelle des richesses concernées.

Quelle est la répartition de la richesse, donc du patrimoine, de ces contribuables ? La question est centrale. Le patrimoine foncier (40 % de la base imposables à l'ISF) n'est pas « délocalisable » et demeure sur le territoire national. Le patrimoine financier y demeure parfois, sous forme d'investissements, ce qui ne nuit pas à l'économie française (seule la perte d'ISF est alors constatée en cas de départ). Inversement, certains contribuables à l'ISF ont placé une partie de leurs capitaux à l'étranger : leur délocalisation se limite, en termes d'impact, à la perte fiscale. Enfin, certains « délocalisés » ont conservé leur entreprise en France. Il reste donc à évaluer sérieusement¹ la base imposable à l'ISF effectivement délocalisée dans le cadre de ces flux, l'impact réel sur l'économie de cette délocalisation, l'éventuelle évaluation des capitaux entrants et le profil des départs (rentiers ? cadres ? entrepreneurs ?). Il manque donc cruellement au débat actuel sur les flux le chiffre des installations d'étrangers en France qui se retrouvent à payer l'ISF d'une part, et les raisons qui conduisent des contribuables à partir, revenir ou s'installer en France. Une étude complète et qualitative des départs, retours et arrivées d'étrangers reste donc à faire.

Ensuite, il est délicat de rapprocher le chiffre d'expatriations de redevables de l'ISF (dont tous ne sont pas potentiellement bénéficiaires du bouclier fiscal : 32.000 sur plus de 500.000) sans le mettre en parallèle avec le nombre de redevables de l'ISF. Ce dernier a augmenté (environ 568.000 contribuables en 2008 contre 281.434 en 2002) ce qui entraîne mécaniquement une hausse des départs (il s'agit là d'une population assez mobile). Mais, rapporté au nombre de contribuables à l'ISF, le nombre de départs demeure marginal : depuis le début des années 2000, il représente tendanciellement 0,12 % des redevables de l'ISF. De même, le manque à gagner qui résulte de ces départs est faible : il est évalué à 17,6 millions d'euros en 2007, soit 0,39 % du produit de l'ISF en 2007. Le débat actuel est confus mais concernant le bouclier fiscal, un constat s'impose : après deux années d'application de deux versions différentes, il est impossible de dresser un bilan du bouclier sur les expatriations.

En revanche, on peut déjà dire, au vu des stratégies de défiscalisation mises en place, que le bouclier fiscal est utilisé comme une « super niche fiscale ». Ainsi que l'a démontré le Conseil des prélèvements obligatoires², il donne lieu à des « effets d'aubaine » et de comportements « d'optimisation fiscale » qui annoncent un coût croissant pour les finances publiques ainsi qu'un déséquilibre encore plus prononcé en faveur d'une poignée de contribuables. C'est donc bien sa suppression qui devrait être à l'ordre du jour. En effet, concrètement, certains contribuables parviennent à faire varier le niveau de leurs revenus imposables, dans des proportions plus ou moins importantes, notamment en déduisant des déficits fonciers (particulièrement intéressants dans le cas du dispositif « Malraux ») par exemple. Ce faisant, la mécanique qui s'ensuit conduit à augmenter le remboursement perçu au titre du bouclier fiscal. En effet, en diminuant le niveau des revenus pris en compte pour le calcul du bouclier, le niveau du seuil de déclenchement du bouclier (50 % des revenus) diminue également, ce qui a pour conséquence « d'optimiser » le bouclier. Ce dernier conduit certains contribuables à repenser leur gestion patrimoniale en intégrant cette nouveauté, de sorte que leur niveau d'imposition global parvienne à être diminué au maximum.

¹ Les rapports du sénateur Philippe Marini fourmillent de données mais demeurent « à charge »...

² Rapport du Conseil des prélèvements obligatoires, *Le patrimoine des ménages*, 2009.

Fiche n° 2

Autoliquidation du bouclier fiscal : on n'est jamais si bien servi que par soi-même

Plusieurs débats traversent le bouclier fiscal : son principe, ses objectifs, le profil de ses bénéficiaires et le mode de remboursement de la somme due.

La discussion qui a eu lieu fin Novembre 2008 au Sénat à propos de l'amendement « Marini » sur le projet d'auto liquidation du bouclier fiscal est éclairante. On notera au passage qu'elle donne raison à ceux qui analysaient le bouclier comme une mesure destinée à réduire la contribution fiscale des plus riches : « *le bouclier fiscal est l'enfant de l'ISF* » affirmait en effet lui-même M. Marini dans la présentation de son amendement. Entendons par là qu'il constitue la réponse du gouvernement qui hésite à supprimer purement et simplement l'ISF aux partisans d'une telle suppression. Voilà qui a le mérite de la clarté et qui répond à ceux qui, au sein même du gouvernement, avançaient que le bouclier était destiné aux contribuables modestes. Les chiffres de la loi « tepa » parlent d'eux-mêmes (voir fiche n° 1).

Après deux années d'application, on sait qu'il existe un écart entre les bénéficiaires potentiels (c'est-à-dire ceux identifiés par les données fiscales) et les bénéficiaires « réels ». Pour le bouclier à 60 %, 93.000 bénéficiaires étaient identifiés par la loi de finances mais seuls 15.000 ont déposé une demande de restitution. En 2008, pour la première année d'application du bouclier à 50 %, 235.000 bénéficiaires potentiels étaient identifiés par la loi « tepa » mais à peine 14.000 ont effectivement demandé à en bénéficier.

Pourquoi un tel décalage entre le nombre de bénéficiaires potentiels et celui de bénéficiaires effectifs ? Deux raisons l'expliquent.

- La première tient à la méconnaissance du dispositif. En effet, parmi les contribuables modestes qui pouvaient potentiellement bénéficier du dispositif, peu ont déposé leur demande, ne sachant tout simplement pas qu'ils pouvaient en bénéficier, même pour un faible montant. C'est notamment le cas de M. Durand, commerçant connaissant des difficultés qui, ayant déclaré 4.000 euros de bénéfices et payant 2.700 euros au titre de la taxe foncière et de la taxe d'habitation sur son habitation principale, aurait pu bénéficier d'un bouclier de 300 euros.
- La seconde raison est toute autre : certains contribuables ayant monté des schémas d'optimisation fiscale parfois « limites » n'ont volontairement pas voulu déposer une demande qui aurait été inévitablement, et fort logiquement, examinée par l'administration. Certes, le dépôt d'une demande de remboursement au titre du bouclier fiscal n'entraîne pas automatiquement de contrôle fiscal, les Ministres successifs du budget ont bien pris la précaution de le préciser à plusieurs reprises... Au passage, signalons qu'il y a de quoi être interloqué par de telles précautions alors que le contrôle du « crédit impôt mobilité » a, pour sa part, été réellement mis en oeuvre, qui plus est dans des conditions déplorables. Quoiqu'il en soit, toute demande passe par un recoupement des données, ce qui impose d'ouvrir le dossier, afin de comparer les éléments mentionnés dans la demande et ceux qui figurent au dossier. Or c'est cet examen que certains veulent supprimer, pour permettre aux contribuables « limites » de bénéficier en toute tranquillité du bouclier fiscal, tout en maintenant leur schéma d'optimisation fiscale...

La parade ? L'auto liquidation du bouclier fiscal ! Le principe est simple : au lieu de payer l'impôt sur le revenu et l'ISF, l'idée est de faire en sorte que le contribuable calcule son bouclier, déclare au fisc la créance qu'il détient sur l'Etat et impute directement sur l'ISF le montant du bouclier fiscal. De la sorte, le contribuable verse la différence au Trésor Public à qui il ne reste plus finalement qu'à remercier le contribuable de bien vouloir lui verser quelques deniers. Certes, l'administration peut ultérieurement effectuer un contrôle, mais au vu des déclarations ministérielles, on peut déjà prédire

que celui-ci risque de rester théorique. M. Marini justifie sa mesure au nom de l'attractivité fiscale du territoire, ce qui a au moins le mérite de montrer quel est l'objectif recherché.

Mme Lagarde a précisé qu'elle était d'accord avec la philosophie de l'amendement « Marini ». Ainsi déclarait-elle durant le débat : « *Le Gouvernement partage d'ailleurs vos (NDA : M. Marini) idées sur les points que vous avez exposés, qu'il s'agisse de la nécessaire attractivité du territoire français, du caractère extraordinairement singulier et exclusif dans lequel se trouve la France au regard de l'impôt sur la fortune, ou du principe de l'auto liquidation* ». Elle complète ainsi son propos, afin d'être définitivement comprise et en paraissant s'excuser de ne pas retenir le dispositif dans sa globalité : « *Nous sommes favorables au principe de l'auto liquidation, mais les modalités de mise en oeuvre que vous proposez infligeraient en quelque sorte une double peine budgétaire aux finances publiques. Le Gouvernement préférerait une procédure d'auto liquidation selon une formule qui permettrait au contribuable d'utiliser la créance qu'il détient sur l'État. Le contribuable serait ainsi en mesure de procéder à son auto liquidation, mais il ferait valoir sa créance à l'égard de l'État en année « n+1 ».* »

Après une courte discussion, M. Marini résume ainsi le sens de son amendement : « *le contribuable qui peut se prévaloir du bouclier fiscal fait sa déclaration et liquide ses droits. Il paie la totalité de l'impôt de solidarité sur la fortune, s'il en est redevable, dû au titre du patrimoine au 31 décembre précédent. S'il est en situation de versements excessifs par rapport aux droits qu'il a calculés, il constate à due proportion une créance sur l'État. Cette créance est liquidée et remboursée l'année suivante, sans démarche supplémentaire de sa part. Il n'y a donc plus lieu d'engager une procédure de réclamation à tonalité contentieuse, puisque l'application de ce dispositif est automatique.* »

Concrètement, cette année, la procédure d'autoliquidation retenue n'est toutefois pas exactement celle réclamée par le parlementaire. Elle consistera à déduire de l'ISF ou d'un impôt local (taxe d'habitation ou taxe foncière) ou encore des contributions sociales (CSG par exemple) le montant que le contribuable aura calculé au titre de son bouclier. Une déclaration est alors effectuée. Cette auto liquidation est une option, le contribuable peut également formuler une demande de remboursement classique.

L'auto liquidation du bouclier fiscal n'est pas seulement choquante sur le plan des principes, elle pose deux problèmes juridiques.

- Le premier concerne la « non compensation » entre recettes et dépenses, un principe essentiel des finances publiques qui pose comme exigence de disposer d'une vue exhaustive des mouvements.
- Le second concerne le contrôle des comptes de l'Etat. En effet, le dispositif d'auto liquidation constate l'existence de créances que les bénéficiaires détiennent sur l'Etat qui devrait, en contrepartie, inscrire une dette à son bilan, faute de quoi la comptabilité de l'Etat prendrait le risque de faire l'objet de réserves de la part de la Cour des comptes, dont une des attributions est de certifier les comptes de l'Etat. Le gouvernement, déjà mal à l'aise sur le bouclier mais favorable à son auto liquidation, n'apporte aucune réponse à ces problématiques. Comme quoi certaines mesures peuvent être moralement et juridiquement condamnables.

Fiche n° 3

L'ISF au péril de la loi « tepa »

Impôt politiquement sensible, l'ISF n'en finit pas d'être vidé de son contenu. Depuis le début des années 2000, les niches fiscales se sont multipliées, au point que jamais l'adage selon lequel les millionnaires payaient l'ISF alors que les milliardaires (ou du moins les multimillionnaires) pouvaient y échapper n'a été aussi juste qu'actuellement. La loi « tepa » d'août 2007 a porté un rude coup à cet impôt fort décrié, certes de plus en plus mal ficelé, mais qui pose la question de l'imposition du patrimoine que certains veulent anéantir alors que tout montre qu'il faudrait la réformer.

Panorama de l'ISF

Taux	Tranches ISF 2008	Nombre de redevables	Revenu moyen	Patrimoine moyen	Revenu/patrimoine	ISF moyen*
0,55 %	770.000 à 1.240.000	280.723	80.121	995.217	8,1%	1.239
0,75 %	1.240.000 à 2.450.000	215.793	113.631	1.651.148	6,9%	5.669
1 %	2.450.000 à 3.850.000	42.537	208.195	2.984.738	7%	17.007
1,30 %	3.850.000 à 7.360.000	19.417	383.283	5.022.126	7,6%	40.898
1,65 %	7.360.000 à 16.020.000	5.576	836.097	10.094.313	8,3%	116.416
1,80 %	Au-delà de 16.020.000	1.920	2.383.506	36.785.786	6,5%	587.964
Total		565.966	127.371	1.744.043	7,3%	6.365

* hypothèse retenue : ISF maximum d'un contribuable sans personne à charge.

(Source : rapport du Conseil des prélèvements obligatoires, *Le patrimoine des ménages, 2009*, * calcul par le SNUI)

La première tranche concentre à elle seule 49,6 % des contribuables imposables à l'ISF. Les deux premières tranches rassemblent 87,7 % des contribuables imposables à l'ISF.

Le bouclier fiscal contre l'ISF, tout contre...

Le nombre de contribuables imposables à l'ISF qui ont bénéficié du bouclier fiscal en 2007 est le suivant.

Taux	Tranches ISF 2008	2007	En % des redevables de la tranche*
0,55 %	770.000 à 1.240.000	208	0,07 %
0,75 %	1.240.000 à 2.450.000	474	0,22 %
1 %	2.450.000 à 3.850.000	465	1,09 %
1,30 %	3.850.000 à 7.360.000	978	5,03 %
1,65 %	7.360.000 à 16.020.000	938	16,82 %
1,80 %	Au-delà de 16.020.000	671	34,94 %
Total		3734	

(Source : DGFIP, repris dans le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires. * calcul du SNUI)

Les chiffres parlent d'eux-mêmes, le bouclier fiscal est concentré sur les hautes tranches de l'ISF. Le bouclier version « 2008 » confirmera cette concentration puisque l'assiette du bouclier est élargie et son taux est rabaisé : le remboursement est donc plus conséquent.

2009, l'année du retournement ?

Avec la baisse de la bourse et de l'immobilier, les effets de la crise devraient se faire ressentir cette année sur l'ISF. Après une progression continue du nombre de redevables à l'ISF, l'effet combiné de la crise et de la loi « tepa » pourrait porter un rude coup à l'ISF.

Contrairement aux idées reçues, la progression du nombre de redevables de l'ISF (un quasi-doublement entre 2003 et 2007) ne s'est pas concentrée sur les premières tranches de l'ISF, elle a concerné toute la structure de l'ISF : entre 2003 et 2007, le nombre de redevables de toutes les tranches a doublé (ainsi, logiquement, que celui de la valeur de leur patrimoine). En 2009, on devrait assister à un repli généralisé de la valeur des patrimoines déclarés et du nombre de redevables de l'ISF.

Le débat sur l'avenir de l'ISF

Le débat fiscal est fréquemment marqué par les comparaisons internationales. C'est particulièrement vrai pour l'ISF. On entend bien souvent que tous les autres pays, ou presque, ont supprimé leur impôt sur la fortune. C'est vrai, mais les arguments sont partiels puisque cette approche est partielle. La plupart du temps, il s'agit en effet uniquement de convaincre de la nécessité de supprimer purement et simplement l'ISF, même si on note une certaine inflexion avec la crise et la contestation du bouclier fiscal. On commence en effet à entendre dans les rangs des parlementaires qu'on peut supprimer le bouclier si on supprime l'ISF, certains allant même jusqu'à proposer la création d'une tranche supplémentaire d'imposition à l'impôt sur le revenu pour compenser la suppression de l'ISF et préserver une certaine progressivité.

Disons-le d'emblée, cette dernière approche est intéressante. Il faut cependant étudier quels seraient les effets de la mécanique proposée. Quel taux ? Quelle assiette ? Quelle progressivité ? Autant de questions posées dont les réponses pourront amener à savoir s'il s'agit d'une évolution positive ou non.

Pour l'heure, retenons que la suppression de l'ISF et la création de mécanismes d'imposition rehaussant l'imposition des revenus du capital constituent une tendance lourde de l'évolution des systèmes d'imposition en Europe. L'Allemagne a supprimé son imposition sur la détention de patrimoine et a relevé son IR en créant une tranche supplémentaire à l'IR. Les Pays Bas ont fait de même. Au Danemark, l'imposition des plus values a été relevée. Globalement, ces réformes sont parties du constat selon lequel les impôts sur le stock de patrimoine n'étaient en réalité que des impôts sur les revenus procurés par le patrimoine. En clair, aucun contribuable (sauf à de très rares exceptions) n'a été amené à vendre son patrimoine pour payer son impôt.

Sur ce point, on peut d'ailleurs dresser le même constat en France sur la réalité de l'ISF. Il faut cependant préciser une particularité de la France très rarement soulevée; le faible poids de l'impôt sur le revenu et donc, par conséquent, la faible progressivité du système fiscal, partiellement compensée, en théorie, par l'ISF. L'impôt sur le revenu joue donc un rôle relativement plus important que les impôts sur le patrimoine qui ont été supprimés dans les autres pays puisqu'il vient compenser le faible poids de l'IR en France (moins de 20 % des recettes fiscales là où l'IR de la plupart des pays représente 25 à 30 % des recettes fiscales). Il convient d'en tenir compte dans le débat fiscal national : on atteint ici les limites des comparaisons internationales.

Fiche n° 4

Les revenus de capitaux mobiliers (ou « revenus financiers »)

La période de crise et les débats sur la financiarisation de l'économie qui l'accompagnent incite à se pencher sur la question de l'évolution des revenus financiers. Ceci conduit notamment à étudier la fiscalité de l'épargne et du capital.

Une fiscalité pour tous ?

On entend souvent que les choix politiques en matière d'épargne ont vocation à s'adresser au plus grand nombre. Les nombreuses mesures dérogatoires relatives à l'épargne sont en effet fréquemment présentées comme pouvant bénéficier à tout le monde, par exemple aux classes moyennes. Plus généralement, il est fréquent d'entendre ou de laisser sous-entendre que les revenus de l'épargne ont vocation à se diffuser à toute la population. Le taux d'épargne des ménages est en effet très élevé et nombreux sont ceux qui détiennent des livrets d'épargne.

Livrets réglementés, produits d'épargne, épargne retraite... les mesures fiscales relatives à l'épargne se sont développées sur fond de financiarisation de l'économie, parfois de prétendu patriotisme économique (on entend ça et là qu'il ne faut pas laisser le capital de nos entreprises aux mains des fonds de pension étrangers) ou encore de « modernité ».

Il est pourtant instructif de voir quelle est l'évolution du nombre de foyers concernés par les revenus de capitaux mobiliers, et d'étudier l'évolution des revenus financiers. Il apparaît ainsi aisément qu'une minorité de contribuables sont concernés par la fiscalité de l'épargne et de capital.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Nombre total de foyers fiscaux	32.922.564	33.364.223	33.896.128	34.419.885	34.813.337	35.105.806	35.633.851
Nombre de foyers déclarants des RCM	7.664.736	7.650.988	7.845.553	7.832.080	7.511.197	6.949.309	7.335.981
RCM globaux déclarés (en milliards d'euros)	14.535	16.730	17.493	18.780	19.900	15.572	18.839

(Source : données de la Direction générale des finances publiques, mise en forme du SNUI)

Les débats sur les causes de la crise ont clairement mis en exergue une financiarisation de l'économie dont les multiples caractéristiques ont fait l'objet d'analyses économiques plus ou moins fouillées. Il est utile de nourrir ce débat avec un regard sur les données fiscales, qui montrent des tendances lourdes instructives en matière de revenus de capitaux mobiliers (dividendes d'actions et de parts sociales...).

En effet, les revenus financiers (revenus de capitaux mobiliers) ont fortement augmenté ces dernières années, ainsi que le montre le présent état des lieux. En deux mots ; la masse de revenus de capitaux mobiliers (RCM) déclarés à l'impôt sur le revenu progresse plus fortement que celle des salaires.

Le nombre total de foyers fiscaux est passé de 32,9 millions à 35 millions entre 2000 et 2006, soit une progression de 8,2%. Le montant de revenus de capitaux mobiliers (RCM) déclarés à l'impôt sur le revenu est passé pour sa part de 14,53 milliards d'euros à 18,83 milliards d'euros sur la même période (2000/2006), soit une progression globale de 29,6 %. Complétons le propos en signalant que le nombre de foyers fiscaux qui déclarent des revenus de capitaux mobiliers varie peu voire se tasse

légèrement et passe de 7,6 millions en 2000 à 7,3 millions en 2006. En conclusion, le revenu de capitaux mobiliers moyen par foyer fiscal déclarant percevoir de tels revenus est donc passé de 1.896 euros en 2000 à 2.568 euros en 2006, soit une progression réelle de 35,44 %.

Le montant des salaires déclarés à l'impôt sur le revenu passe pour sa part de 445 à 555 milliards d'euros de 2000 à 2006. Mais cette progression de 24,7 % n'est qu'apparente (ou plutôt, elle est « brute »). Car la hausse réelle du salaire moyen déclaré est, quant à elle, inférieure, le nombre de foyers fiscaux déclarant des salaires étant passé, dans le même temps, de 21,62 millions en 2000 à 23,48 millions en 2006. Le salaire moyen par foyer fiscal déclarant des salaires est ainsi passé de 20.583 euros en 2000 à 23.487 euros en 2006 soit une progression du salaire moyen de 14,1 %.

Enfin, les gains en plus-values ont également fortement progressé ; de 8,52 milliards d'euros en 2003 (année la plus ancienne disponible pour cette donnée) à 14,30 milliards d'euros en 2006 (soit une progression de 67,8 % en 4 ans) tandis que les pertes passaient de 3,09 milliards d'euros en 2003 à 914 millions d'euros en 2006 (soit une baisse de 70 %).

Quid face à la crise ?

Alors que les ménages, à qui l'on demande de faire des efforts et de se « *serrer les coudes* », subissent l'accroissement du chômage et la dégradation du pouvoir d'achat, il est urgent, légitime et nécessaire de partager équitablement cet effort. Dans la période, la question de l'élargissement de l'assiette de l'impôt sur le revenu et du renforcement de sa progressivité est donc posée. Cet élargissement de l'assiette passe par la diminution du nombre et du coût des mesures dérogatoires à l'impôt sur le revenu, notamment en matière de fiscalité de l'épargne.

En effet, il existe une soixantaine de mesures fiscales dérogatoires concernant l'épargne en matière d'impôt sur le revenu (pour un coût budgétaire annuel de 9 milliards d'euros en 2008 dont une large partie - plus de la moitié - ne concerne pas l'épargne populaire de type « Livret A » etc). D'autres impôts, comme l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), comportent aussi des mesures favorables au patrimoine financier (le « pacte d'actionnaire » grâce auquel une exonération d'ISF sur 75 % de la valeur des actions détenues dans le « pacte » est possible, par exemple) et peuvent également faire l'objet d'un élargissement de leur assiette.

La financiarisation de l'économie est largement présente dans les données fiscales. Elle est concentrée sur une minorité de foyers fiscaux : 20 % des foyers fiscaux déclarent des RCM. Qui plus est, l'imposition des revenus financiers passe essentiellement par le prélèvement libératoire (et le taux proportionnel pour les plus values), ce qui profite aux plus hauts revenus imposables au taux marginal du barème de l'impôt sur le revenu (40 %). De la sorte, l'effet d'accumulation aidant (concentration des revenus et mode d'imposition favorable), le terrain est propice au développement des inégalités alors que la fiscalité devrait contribuer à réduire. Pour cela, il faudrait toutefois que les orientations qui la guident changent, véritablement, de « cap »...

Fiche n°5

Exonération des heures supplémentaires : travailler plus pour payer plus...

Au cours des nombreuses réformes qui ont jalonné son histoire, l'impôt sur le revenu a été découpé et saucissonné (par exemple à l'occasion de la création du prélèvement libératoire) à maintes reprises, si bien qu'il a fallu mettre un peu d'ordre dans une imposition éclatée et créer un « revenu fiscal de référence » pour reconstituer la situation d'ensemble du contribuable. Un tel revenu « référence » permet par exemple de tenir compte des revenus de l'épargne imposés séparément des autres revenus (du fait du prélèvement libératoire notamment) dans le calcul de la prime pour l'emploi ou du dégrèvement de taxe d'habitation afin d'éviter que certains contribuables bénéficient à tort de la prime pour l'emploi ou d'allègements de taxe d'habitation.

Seulement voilà, à rajouter toujours plus de complexité à l'impôt sur le revenu, on augmente le risque d'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, en recèle un qui constituera 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 le revenu fiscal de référence est élevé et plus le montant de la PPE diminue. Un tel mouvement de vase communicant pénalisera, au cas particulier, le salarié bénéficiant de la PPE qui aurait effectué des heures supplémentaires. L'exemple ci-dessous en montre les conséquences chiffrées.

Soit un salarié célibataire payé au SMIC à temps plein. S'il déclare 12.840 euros de revenu imposable, sans heure supplémentaire, il ne paiera pas d'impôt sur le revenu et percevra une prime pour l'emploi de 798 euros. S'il a effectué 9 heures supplémentaires entre le 1^{er} Octobre et le 31 Décembre 2007 (pour un montant de 70 euros), sa prime pour l'emploi est ramenée à 784 euros, donc diminuée de 14 euros. S'il effectue 60 heures supplémentaires (465 euros de revenus en plus), sa prime pour l'emploi sera de 708 euros, soit une diminution de 90 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 290 euros contre 274 euros sans heures supplémentaires effectués (16 euros en plus). Au final, les 465 euros de revenus supplémentaires auront donné lieu à une charge d'imposition globale de $90 + 16 = 96$ euros. La charge fiscale supplémentaire est de 20,64 % du revenu dégagé par les heures supplémentaires.

On peut multiplier les exemples (voir tableau). Un constat demeure : parmi les près de 9 millions de bénéficiaires de la prime pour l'emploi, aux revenus modestes et connaissant d'importants problèmes de pouvoir d'achat, « travailler plus » débouchera inmanquablement sur « gagner moins » voire « payer plus ». Et le nombre d'heures supplémentaires, déjà en augmentation ces derniers mois, devrait croître, du moins tant qu'il existe une durée légale du travail. Que Faire ? Une véritable simplification de l'impôt sur le revenu pourrait conduire à réintégrer au barème progressif de l'impôt sur le revenu les revenus qui y échappent (revenus de capitaux mobiliers, plus values...) afin de rendre le revenu fiscal de référence inutile. De la sorte, on éviterait de tels effets pervers et on contribuerait également à redonner à l'impôt sur le revenu plus de progressivité et, ainsi, plus de justice fiscale. A l'heure où l'on cherche des solutions à la crise, notamment en cherchant à soutenir la consommation et en dégagant des ressources publiques, redonner son rôle à l'impôt sur le revenu en le nettoyant d'effets d'assiette malheureux ou injustes est plus que jamais nécessaire.

***L'exonération de l'impôt sur le revenu au titre des heures supplémentaires,
emblème de la loi « tepa »***

Etude d'impact sur l'imposition des ménages bénéficiaires de la Prime pour l'emploi (PPE)

Foyer fiscal	Salaires du foyer	IR hors heures sup.	Après heures sup. 500 euros par pers.	<i>Différence avant/après heures sup.</i>	Après heures sup. 1000 euros par pers.	<i>Différence avant/après heures sup.</i>
Célibataire	12.500*	- 915 (PPE)	- 819 (PPE)	+ 96	- 723 (PPE)	+ 193
	13.000	- 737 (PPE)	- 641 (PPE)	+ 96	- 544 (PPE)	+ 193
	14.000	- 355 (PPE)	- 259 (PPE)	+ 96	- 162 (PPE)	+ 193
	15.000	27	123	+ 96	220	+ 193
	16.000	409	505	+ 96	602	+ 193
	25.000	1.873	1.873	0	1.873	0
	40.000	5.492	5.492	0	5.492	0
Couple marié sans enfant	25.000*	- 1.413 (PPE)	- 1.219 (PPE)	+ 194	- 1.027 (PPE)	+ 386
	27.000	- 678 (PPE)	- 484 (PPE)	+ 194	- 292 (PPE)	+ 386
	30.000	280	472	+ 192	666	+ 386
	32.000	918	1.110	+ 192	1.304	+ 386
Couple marié un enfant	25.000	- 1.683 (PPE)	- 1.489 (PPE)	+ 194	- 1.297	+ 386
	27.000	- 1.149 (PPE)	- 955 (PPE)	+ 194	- 763	+ 386
	30.000	- 347 (PPE)	- 155 (PPE)	+ 192	39	+ 386
	32.000	243	435	+ 192	629	+ 386
	34.000***	881	1.091**	+ 210	1.091**	+ 210
Couple marié deux enfants	25.000	- 1.955 (PPE)	- 1.761 (PPE)	+ 194	- 1.569 (PPE)	+ 386
	27.000	- 1.420 (PPE)	- 1.226 (PPE)	+ 194	- 1.034 (PPE)	+ 386
	30.000	- 617 (PPE)	- 425 (PPE)	+ 192	- 231 (PPE)	+ 386
	32.000	- 82 (PPE)	110	+ 192	304	+ 386
	34.000***	452	698	+ 246	698	+ 246

* le montant correspond à un SMIC annuel (arrondi pour les besoins du calcul).

** Dans ce cas précis, le revenu fiscal de référence excède le plafond de la PPE : on entre là dans la zone de la véritable exonération.

*** Couple déclarant 34.000 euros : avec un enfant, et sans revenus des heures supplémentaires, le foyer bénéficie d'une PPE de 210 euros (246 euros s'il a deux enfants) dont il ne bénéficie plus s'il déclare des revenus au titre des heures supplémentaires. Il « sort » alors du dispositif PPE

(Source : calculs et mise en forme du SNUI)

Fiche n° 6

Déclaration des revenus : les nouveautés

Comme chaque année, l'impôt sur le revenu comporte des nouveautés, dont voici un petit aperçu.

L'unique exemplaire de la déclaration « papier » des revenus : une nouveauté mal reçue

Pour la première fois, les contribuables recevront un exemplaire unique de la déclaration des revenus.

Les premières remontées du public reçu dans les centres des impôts sont les suivantes :

- les contribuables sont furieux de n'avoir reçu qu'une déclaration « papier » au lieu de deux auparavant. Personne n'est dupe de l'excuse invoquée, le développement durable, tant pour cet envoi unique que lorsque les agents sont contraints de répondre à l'accueil qu'on leur a demandé de ne pas délivrer automatiquement de formulaire « vierge » : la recherche d'économies de « bout de chandelle » et l'incitation implicite à télé déclarer sont les deux seules raisons qui ont motivé cet envoi unique.
- Concrètement, les conséquences pour les agents sont les suivantes : de nombreux contribuables se plaignent, parfois durement, ce qui accroît le malaise des agents et la pression déjà forte dans la période. Certains exemples sont révélateurs : certains contribuables veulent demander le remboursement des photocopies qu'ils font de leur déclaration « unique » !

Un dispositif annoncé lors du « sommet social » complexe qui générera beaucoup d'interrogations

Lors du « sommet social », Nicolas Sarkozy a annoncé un allègement temporaire d'impôt ciblé sur les contribuables imposables dans la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu. Le dispositif consiste à supprimer le paiement du second et du dernier tiers. Simple en apparence, cette mesure est en réalité très complexe. Les remarques de certains contribuables entendues ça et là montrent qu'elle est illisible. Sa gestion s'annonce donc délicate et il faut s'attendre à de nombreuses interrogations lorsque les avis d'imposition de revenus 2008 sortiront au cours de l'été prochain.

En effet, la mécanique fiscale est la suivante :

- le 2nd tiers (les mensualités équivalentes) est calculé sur la base de l'impôt payé en 2008 sur les revenus perçus en 2007 déclarés en 2008,
- le 3ème tiers (le solde à payer) est calculé sur la base des revenus perçus en 2008 déclarés en 2009.

En clair, en cas de variation des revenus et/ou des charges de familles et/ou d'autres charges venant réduire l'impôt, une régularisation favorable ou non sera effectuée en fin d'année. Le cas le plus délicat est évidemment celui où le foyer fiscal aura tout d'abord bénéficié du dispositif et n'aura pas payé son second tiers mais qui, du fait d'une amélioration de sa situation (ou d'un changement dans le foyer le conduisant à sortir de la première tranche et du dispositif), le fera sortir du dispositif. Dans ce cas, le solde à payer peut être important. Un étalement du paiement du solde sur 6 mois est prévu, mais il reste que l'effet trésorerie est pénalisant.

1,2 million de foyers fiscaux bénéficieront du non paiement du second tiers. Le nombre de contribuables concernés par la mesure devrait toutefois être plus important en fin d'année.

Les inquiétudes se font jour sur les effets de la crise

Si le mois de mai est l'occasion de déclarer ses revenus, l'automne est le moment où on paie l'impôt sur le revenu mais également ses impôts locaux. Chaque année, de nombreux contribuables demandent des étalements de paiement, voire des remises et dégrèvements d'impôt, en raison de leur situation financière fragile. Cette année, les agents s'attendent à voir augmenter fortement le nombre de demandes de remises gracieuses et d'étalement de paiements du fait de la crise.

Fiche n° 7

L'évolution des emplois dans la sphère « Impôts/Trésor » : 7.000 suppressions de postes en 3 ans, 15 % des effectifs en moins en 10 ans

Régulièrement montrées en « exemple » dans le vaste mouvement de réforme de l'Etat (dénommé désormais « révision générale des politiques publiques » - RGPP -), la Direction générale des impôts (DGI) et celle de la comptabilité publique (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.

<i>Année</i>	<i>Nombre d'agents : effectifs réels (situation au 31.12)</i>	
	<i>DGCP</i>	<i>DGI</i>
2001	58 940	83 048
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
<i>Total DGFIP</i>	<i>128.715</i>	
2009*	126.375	
2010*	123.645	
2011 *	120.915	
<i>Différence 2001/2011</i>	<i>20.500 emplois soit près de 15 % des effectifs</i>	

*(Source : rapports de performance DGCP et DGI. * projections établies au vu des annonces des suppressions d'emplois dans la fonction publique – soit 35.000 en 2010 - et à la DGFIP – au moins 7.000 annoncées entre 2009 et 2011).*

Les projections sur les années 2010 et 2011 s'appuient également sur les déclarations d'Eric Woerth et de Philippe Parini, ainsi qu'en témoignent leurs annonces au journal « Acteurs publics » de Mai 2009 : « Au final, cette réforme majeure permettra aux effectifs des deux anciennes directions de Bercy de fondre de 7.000 postes, au rythme de 2.500 par an, soit une économie de 300 millions d'euros, selon le directeur de la DGFIP, Philippe Parini. Pour Éric Woerth, nous aurons "en un peu moins de dix ans, une baisse de 15% des effectifs". »

Le maillage territorial est également en repli : on constate 708 suppressions de trésoreries de proximité (au détriment des collectivités locales qui s'appuient sur le comptable public) depuis 2000 (environ 1 .000 depuis 1998, alors qu'on comptait 4 000 trésoreries). Et ce mouvement de repli se poursuivra...

<i>Année</i>	<i>Nombre de trésoreries (situation au 31.12)</i>
2000	3791
2001	3760
2002	3713
2003	3528
2004	3311
2005	3264
2006	3175
2007	3.083
2000 / 2007	- 708

(Source : rapports de performance DGCP)