

La **fiscalité** au cœur des enjeux citoyens

La progressivité générale du système fiscal sort considérablement affaiblie des quinze dernières années, tandis que les injustices fiscales se sont renforcées. Couplées à la crise, ces tendances posent la question du sens de l'impôt et de la réforme à mener.

Vincent DREZET, secrétaire national de l'Union Snui-Sud Trésor solidaires

Au XVIII^e siècle, les projets de création d'un impôt universel, payé par tous, se sont systématiquement heurtés à l'hostilité des bénéficiaires de privilèges fiscaux (notamment la noblesse). Ces privilèges, sur fond d'inégalités insupportables, ont été à la source d'une révolution qui aura notamment posé le principe du consentement à l'impôt, érigé dans la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen en principe fondateur du pacte social. Le consentement à l'impôt suppose, par construction, une organisation démocratique de la vie en société, qui doit notamment faire respecter l'égalité devant l'impôt. Il n'y a donc pas de société ni de démocratie sans consentement à l'impôt. Les termes de la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen demeurent d'une pertinence éclairée. Ils posent le principe selon lequel la contribution commune, autrement dit (mais mieux dit) l'impôt, constitue le lien citoyen entre la société et l'individu.

Ces principes fondateurs sont aujourd'hui affaiblis: ils sont rongés par l'idéologie néolibérale pour qui, à l'instar de Margaret Thatcher, il n'y a pas de société mais seulement des individus. Il n'est donc guère surprenant

que l'idéologie néolibérale se soit attaquée à l'impôt, à l'Etat, aux services publics et, plus largement, à ce qui s'apparente à des mécanismes collectifs. Cette offensive s'est, de plus, appuyée sur une vision de la politique économique quasi exclusivement tournée vers une vision particulière des politiques de l'offre: les « facilités » (permises par les dérogations, la liberté de circulation des capitaux...) et les allègements fiscaux, dont ont largement bénéficié les plus aisés depuis une trentaine d'année, étaient supposés irriguer l'ensemble de l'économie et profiter à l'ensemble de la population.

L'actualité de la question des choix fiscaux

Le théorème, prêté au chancelier Helmut Schmidt, illustre à merveille cette vision: « *Les profits d'aujourd'hui sont les investissements de demain et les emplois d'après-demain.* »

Cette vision très idéologique de l'économie est aujourd'hui en difficulté, pour ne pas dire en échec. Inégalités en hausse, action publique et protection sociale sous pression, activité économique en berne, chômage élevé, précarité croissante... La crise a non seulement montré que la financiarisation s'est développée,

notamment par des bulles spéculatives, sur le dos des populations, mais aussi que les finances publiques en épongent les dégâts. Au fond, cette crise a posé avec une acuité certaine la question de la répartition des charges publiques. Et ce d'autant plus qu'avec elle sonne le bilan des choix fiscaux antérieurs, autrement dit d'une certaine approche de la fiscalité basée sur la conviction qu'alléger l'impôt des agents économiques les plus riches (ménages aisés et grandes entreprises) permettrait de favoriser la croissance économique.

C'est donc peu de dire que la période met à l'épreuve les problèmes de fond des choix fiscaux. En la matière, il y a beaucoup à dire. En effet, par principe, l'impôt traduit un choix de société dans la capacité que se donne la collectivité de prendre en charge certains besoins sociaux et certains biens publics. Or les termes du débat fiscal public ont, de longue date, été tenus éloignés des citoyens, se résumant le plus souvent à quelques promesses, formules et slogans convenus ou vides de sens. Les promesses non tenues, le sentiment, justifié, que l'injustice fiscale gagnait du terrain (dont le bouclier fiscal a constitué à ce titre le symbole) et une certaine actualité fiscale

La fiscalité est déséquilibrée et respecte de moins en moins les principes fondamentaux de l'impôt, tels qu'ils sont posés par la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen. Une réforme fiscale s'impose donc.

(telles les affaires mettant en scène les paradis fiscaux) ont replacé la fiscalité au cœur des grands enjeux citoyens.

Dans un tel contexte, la question de la pédagogie de l'impôt constitue un enjeu central. Contrairement à une crainte répandue, point n'est besoin d'être technique pour poser correctement les grands enjeux fiscaux.

Les objectifs théoriques de l'impôt en danger

On peut même simplifier à l'extrême en avançant que, finalement, deux questions fondamentales structurent le débat fiscal. Quel doit être le niveau de ressources publiques nécessaires à la couverture des dépenses publiques ? Quelle est la répartition de la contribution demandée aux citoyens ? Les réponses à ces questions peuvent alors être lues à l'aune des objectifs historiques de l'impôt. L'impôt procure donc des ressources nécessaires à l'action publique, il est un instrument procédant de choix politiques qui façonnent la répartition et la distribution des richesses. Il peut donc modifier et réduire les inégalités de revenus et de patrimoines, et jouer ainsi un rôle véritablement redistributif. Il peut enfin jouer un rôle incitatif en favorisant tel ou tel comportement. Ces grands objectifs théoriques, déjà malmenés par le passé, sont aujourd'hui en danger. Le sentiment largement partagé, au sein de la population, que l'injustice fiscale s'accroît, est malheureusement justifié. Alors que la dette publique est au cœur des préoccupations, il n'est pas inutile de dresser le bilan de la politique fiscale suivie au cours de ces dernières années afin de voir quel est l'état de la répartition de la contribution commune, autrement dit où en est la structure fiscale qui sera celle appelée à financer tout à la fois la dette et les politiques publiques. Or, un constat s'impose : les allègements d'impôt décidés au nom des poli-

Un système fiscal mettant fin aux privilèges fiscaux et rétablissant un juste équilibre dans la répartition de la contribution commune aurait un mérite majeur : il serait admis et compris. Bref, il serait légitime.

tiques de l'offre, de l'attractivité fiscale et du « moins d'Etat » se sont avérés coûteux, injustes et inefficaces.

Il en va ainsi des baisses des taux du barème de l'impôt sur le revenu, intervenues entre 2000 et 2007. Si l'impôt sur le revenu de 1999 avait été maintenu, il rapporterait aujourd'hui seize milliards d'euros de plus par an (cinquante milliards actuellement). Ces baisses, ciblées sur les 10 voire les 5 % des ménages les plus aisés, n'ont, en outre, pas produit les effets économiques escomptés en termes de relance. Et pour cause, elles ont bénéficié à des ménages dont la capacité de consommer n'est pas extensible. Par ailleurs, elles ont réduit le caractère redistributif de l'impôt et, au final, ont contribué à alimenter la dynamique des inégalités. En effet, les ménages aisés ont bénéficié de baisses substantielles qui ont alimenté leur propension à épargner et à spéculer. Les revenus qui en ont été tirés ont été moins imposés, etc. Les revenus du patrimoine représentant une part majoritaire des revenus des plus riches, la richesse se concentre de plus en plus sur une minorité aisée.

Il en va également des mesures fiscales dérogatoires, les fameuses « niches fiscales », dont le nombre et le coût global ont explosé au cours des années 2000.

La TVA, un impôt « neutre » ?

En 2005, le Conseil économique et social a mesuré que le taux d'effort des 10 % les plus pauvres s'élevait à 8,1 % pour la TVA, quand celui des 10 % les plus aisés s'élevait à 3,4 %. Ceci n'a pas empêché Nicolas Sarkozy de décider d'augmenter le taux réduit (passé de 5,5 à 7 %, à l'exception des produits de première nécessité) et le taux normal (qui devrait passer de 19,6 à 21,1 %, dans le cadre de la mise en place de la TVA « sociale ») de la TVA. En réalité, la TVA est un impôt qui « arrange » les partisans de la baisse d'autres impôts, notamment les impôts directs (impôt sur le revenu, impôt sur les sociétés...), pourtant plus justes.

Aujourd'hui, plus de cinq cents mesures dérogatoires représentent un manque à gagner annuel de plus de cent quarante milliards d'euros. Bien que n'étant pas exclusivement ciblées sur les ménages riches, ces niches sont cependant largement utilisées dans les stratégies de défiscalisation qui demeurent, et de loin, l'apanage des plus aisés et des grandes entreprises. Le Conseil des prélèvements obligatoires a estimé qu'avant l'application du plafonnement des niches fiscales, le taux d'imposition des 1 % des ménages les plus aisés était compris entre 15 et 20 %, largement en deçà du taux marginal (40 % depuis 2007, puis 41 % à partir de 2011).

« Niches » et déséquilibre de la fiscalité

Il en va par ailleurs ainsi des baisses des impôts sur le patrimoine (impôt de solidarité sur la fortune - ISF - et droits de mutation à titre gratuit) payés par une minorité de ménages disposant d'un patrimoine important. La loi « Tépca » d'août 2007 a fortement baissé les droits de mutation à titre gratuit, et créé une nouvelle niche à l'ISF. Ce dernier a en outre été considérablement allé-



gé en 2011, avec une réduction qui aboutira à diviser le rendement de l'ISF par deux (de quatre à deux milliards d'euros environ). L'impôt sur les sociétés a emprunté la même voie, avec le développement de régimes dérogatoires bénéficiant aux grandes entreprises (pour un manque à gagner annuel de plus de soixante milliards d'euros). La refonte de l'imposition locale a également procuré un allègement substantiel à de nombreuses entreprises, le rendement de la nouvelle contribution économique territoriale étant largement inférieur à celui de l'ancienne taxe professionnelle.

Parallèlement, de nombreux prélèvements ont augmenté, comme les impôts locaux (ils représentaient 4,9% du produit intérieur brut en 2002 et 6,2% en 2009), la TVA, les droits sur les tabacs, les droits sur les alcools... Il s'agit dans tous les cas d'impôts injustes et payés par le plus grand nombre, soit parce que les règles qui les régissent sont obsolètes (dans le cas des impôts locaux), soit parce qu'il s'agit d'impôts sur la consommation qui pèsent proportionnellement plus lourd dans le budget des ménages modestes que dans celui des ménages aisés.

Bien que n'étant pas exclusivement ciblées sur les ménages riches, les niches fiscales sont cependant largement utilisées dans les stratégies de défiscalisation qui demeurent, et de loin, l'apanage des plus aisés et des grandes entreprises.

C'est donc peu de dire que la fiscalité est déséquilibrée et respecte de moins en moins les principes fondamentaux de l'impôt, tels qu'ils sont posés par la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen. Une réforme fiscale s'impose donc, ce dont chacun convient. Encore faut-il qu'elle renforce la progressivité de l'impôt, qu'elle dégage des ressources suffisantes pour financer l'action publique, bref, qu'elle réhabilite et renforce le rôle citoyen, économique et social de l'impôt.

De la légitimité d'une réforme fiscale

En la matière, tous les projets ne s'inscrivent pas dans cette orientation, loin s'en faut. Nombreux sont par exemple les partisans d'une hausse des impôts proportionnels comme la TVA, présentée comme un impôt neutre. Cette neutralité est très théorique, car aucun impôt n'est neutre. Tout prélèvement influe en effet la répartition des richesses, et augmente, réduit ou maintient les inégalités de revenus et/ou de patrimoines. Or, la TVA conduit plutôt à les augmenter : les ménages les plus pauvres consacrant la totalité de leur revenu à la consommation, ils

supportent proportionnellement une part plus importante de leur revenu à la TVA que les ménages aisés, dont la propension à épargner augmente au fur et mesure que l'on s'élève dans la hiérarchie de revenus. Si l'on augmente la TVA, son impact antiredistributif augmentera également (voir encadré).

Quel serait le type de réforme permettant tout à la fois de dégager des ressources, de réduire les inégalités, de mettre fin aux privilèges fiscaux existants et de soutenir une activité économique « durable » ? Gageons que si une telle réforme était possible, elle aurait déjà été mise en œuvre ! En réalité, toute réforme fiscale procède de choix éminemment politiques. Un système fiscal mettant fin aux privilèges fiscaux et rétablissant un juste équilibre dans la répartition de la contribution commune aurait un mérite majeur : il serait admis et compris. Bref, il serait légitime. Compte tenu de l'état du système fiscal actuel et du mécontentement profond et croissant de la population face aux injustices et aux inégalités, rechercher cette légitimité mérite à coup sûr d'être le principal objectif d'une future réforme fiscale. ●