

RAISONS D'AGIR

*La chronique d'Hugues Puel **

UN PUISSANT MOYEN D'ACTION : LA FISCALITÉ

Différents aspects de la fiscalité sont au cœur de l'actualité politique et économique française. Quelle politique fiscale est-elle la plus favorable pour soutenir la croissance et donc améliorer la situation de l'emploi ? L'impôt sur la fortune n'est-il pas injuste pour des propriétaires immobiliers qui s'y voient soudain devenus redevables, sans que leurs revenus se soient accrus (1) ? La contribution sociale généralisée n'est-elle pas appelée à se substituer à l'impôt progressif sur le revenu ? Avec une assiette plus large, ne touche-t-elle pas davantage de contribuables ? Que faire de la progressivité du taux de l'impôt ? Faut-il l'atténuer, voire la supprimer ? La justice fiscale peut-elle venir d'une simplification des taux et d'une suppression d'exemptions nombreuses et complexes ou, plus pragmatiquement, de leur révision ?

Les raisons d'agir d'un État souverain

La fiscalité est un puissant moyen d'action. Le gouvernement britannique le sait bien qui s'est opposé, dans le projet de traité constitutionnel européen, à ce que les questions fiscales puissent faire l'objet d'un vote à la majorité qualifiée. Un transfert de souveraineté à l'UE serait une évolution décisive, d'ailleurs implicite dans la création de l'euro. Une politique monétaire unique suppose une harmonisation fiscale. Mais, comme on l'a vu récemment (2), l'opinion française n'a pas suffisamment pris conscience des avantages politiques et économiques de l'UE pour le bien commun de la France, de l'Europe et du monde (3). La France et le monde ont pourtant besoin de l'Europe. D'autres pays membres de l'Union ont aussi à faire cette prise de conscience.

Le vote de l'impôt par le peuple ou par ses représentants est à l'origine de l'État démocratique national, c'est-à-dire d'un nouveau rapport politique, celui du citoyen qui élit ses dirigeants et peut les renvoyer à l'élection suivante, qui organise les pouvoirs de telle sorte qu'ils soient séparés (exécutif, législatif, judiciaire), et qui veille à la liberté d'expression des opinions. Le pouvoir de la fiscalité est tel qu'il touche aux raisons d'agir. En voici quelques illustrations.

Le 14 septembre 2005, le ministre des Finances et le Ministre du budget français dévoilent le futur barème de l'impôt de 2006 sur les revenus des personnes physiques. Au lieu de six taux correspondants à six tranches de revenus, il n'y en aura plus que quatre (4). En sens inverse, l'abattement de 20 % pour les salariés est supprimé. Cette réintégration de matière imposable compense la baisse des taux, mais il reste un petit avantage pour les revenus les plus faibles et un avantage sensible pour des revenus beaucoup plus élevés (5). La réforme est plutôt favorable aux classes moyennes, dit-on. Au total, elle aboutira à des gains minimes pour la plupart des contribuables. Les raisons d'a-

* *Économiste, administrateur de l'association Economie & Humanisme.*

-
- (1) Du seul fait de l'augmentation des valeurs immobilières.
(2) Le vote négatif au référendum du 29 mai et le sondage de la SOFRES (*Le Monde* du 4 octobre 2005).
(3) Ce n'est pas le lieu de dénoncer ici les responsabilités des politiques et des médias dans une telle situation.
(4) 5,5 % de 5 515 € à 10 846 € de revenu annuel imposable, 14 % entre cette dernière somme et 24 432 €, 30 % entre cette dernière et 65 558 €, 40 % au-dessus.
(5) Ceux qui se situent entre 48 747 et 65 558 €.



gir du gouvernement semblent surtout de simplification, grâce à des mesures rassurantes : « le gouvernement promet que la réforme fiscale ne fera que des gagnants (6) ». Certains seront plus gagnants que d'autres : les professions libérales qui ne bénéficiaient pas jusqu'ici de l'abattement de 20 % et les plus riches, par l'instauration d'un bouclier fiscal qui limite à 60 % du revenu le volume de l'impôt (7). Baisse de la progressivité et limite de l'impact de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) préparent la suppression de ce dernier. Par ailleurs, les pauvres ne sont pas complètement oubliés, puisque la prime pour l'emploi est augmentée de 50 % sur deux ans. Au total, la raison d'agir paraît ici plutôt électoraliste.

D'autres motivations apparaissent aussi : il faut être autant que possible fidèle à l'engagement européen en ramenant le déficit budgétaire au-dessous de 3 % du PIB, ou encourager la transmission de patrimoine entre générations en donnant des avantages fiscaux aux donations (8), ce que l'ISF fait assez bien, de son côté, en incitant les nouveaux contribuables à donner en nue-propiété à leurs descendants partie ou totalité de leurs biens immobiliers récemment valorisés par le marché.

Le rapport « Croissance équitable et concurrence fiscale » (9) met en avant deux autres raisons d'agir : il faut réformer dans un contexte de concurrence fiscale où l'UE n'est pas prête à l'harmonisation ; d'autre part, il importe d'avoir une fiscalité qui encourage l'activité et stimule la croissance pour réduire le chômage. Les deux économistes qui ont rédigé ce rapport (10) proposent, pour les raisons avancées, une réforme radicale aboutissant à doubler le taux de la CSG, à baisser l'impôt sur le revenu, sur les plus values et sur les sociétés, et à supprimer l'ISF. L'écart entre les mesures annoncées par le gouvernement et ces propositions manifeste la distance entre les différentes raisons d'agir, notamment en visant le court ou le long terme. L'affaire est renvoyée aux débats de la future campagne présidentielle (11) !

Les raisons de payer du contribuable

La fiscalité est vue différemment par les gouvernants et par les citoyens. Théoriquement, payer ses impôts est un acte de dignité et de fierté, et s'accompagne du sentiment de participer à la vie de la collectivité et à la promotion du bien commun. Comme l'adhérent d'une association

Une démarche citoyenne

Face aux appels répétés du président Chirac en faveur de baisses d'impôts qui lui paraissaient nécessaires pour relancer l'économie et réduire le nombre des chômeurs, Philippe Caméron et Geneviève Decrop, contribuables du Rhône, prirent l'initiative d'une pétition adressée au Président de la République pour lui faire savoir que, face à la misère existante d'une partie de la population, ils étaient prêts à payer davantage d'impôts. Lancée pendant l'été 2003, la pétition recueillit 850 signatures issues de personnes disposant de revenus moyens et supérieurs. Plusieurs personnes ne payant pas d'impôt direct jugeaient cela anormal et lancèrent de leur côté une pétition réclamant d'avoir désormais à acquitter des impôts. Envoyés à leur destinataire, ces pétitions ne firent même pas l'objet d'un accusé de réception.

(6) Titre d'un article de *La Croix*, 15/09/05.

(7) La réforme prévoit de limiter à 60 % du revenu déclaré le montant total d'impôt effectivement payé par un même foyer fiscal sur le revenu, la fortune ou le logement (taxe d'habitation). Voir *Alternatives Économiques*, n° 240, octobre 2005, p. 32.

(8) À partir du 1er janvier 2006, les parents en ligne directe pourront transmettre à chacun de leurs enfants jusqu'à 50 000 € exonérés d'impôts tous les six ans (*Le Monde*, 9-10 octobre 2005).

(9) Réalisé à la demande de M. Raffarin, et présenté à M. de Villepin, son successeur.

(10) Christian Saint-Étienne, un libéral, et Jacques Le Cacheux, un keynésien.

(11) Voir l'article de **Éric Le Boucher**, « Une réforme peut être euro-compatible et socialement équitable : démonstration », *Le Monde* du 25/09/05.

qui soutient l'objet social de son choix, le contribuable devrait par patriotisme payer avec joie l'impôt à un État qui sauvegarde l'unité nationale, assure la défense vis-à-vis des menaces extérieures, garantit l'ordre public et la sécurité intérieure, promeut les services publics de l'éducation et de la santé, et recherche la justice sociale par des politiques de redistribution. Vive l'impôt ! Néanmoins chacun éprouve un sentiment contraire : celui d'en payer trop. D'où la tentation de la fraude. Dans un pays comme la France, celle-ci est limitée grâce à l'efficacité des services fiscaux (12). La peur du gendarme est le commencement de la sagesse.

À côté de la fraude, l'évasion fiscale se développe de façon légale. Les conseillers fiscaux, experts dans une législation très complexe, qui prévoit nombre d'exemptions et d'échappatoires à l'impôt, offrent leurs services aux particuliers et aux sociétés. Quant aux gestionnaires de patrimoine, ils comptent davantage sur les créneaux fiscaux que sur les plus-values en Bourse ou sur le marché immobilier pour ajuster leurs conseils. Cela n'a pas échappé aux fonctionnaires des finances d'un État fortement endetté (13). D'où le débat en cours sur l'optimisation fiscale. Un avant-projet de loi préparé par la Direction générale des impôts crée une obligation de déclaration au fisc des schémas d'optimisation fiscale, à savoir : « toute combinaison de procédés et instruments juridiques, fiscaux, comptables ou financiers ayant notamment pour objet ou conséquence d'éviter, de minorer, de reporter l'exigibilité ou le paiement ou d'obtenir le remboursement d'impôts, taxes ou contributions » (14).

La distinction est donc faite entre la simple évasion qui est l'utilisation d'un créneau fiscal permettant d'échapper à tel impôt particulier et le montage d'une combinaison de moyens d'évasion que des professionnels (15) diffuseraient auprès de leurs clients. Les pressions vont être fortes en faveur de l'abandon de ce projet,

qui témoigne de la dégradation des relations entre l'administration fiscale et les contribuables, et qui contourne le vrai problème, celui de la simplification de la législation (16).

La Flat-Tax

On sait que Madame Thatcher a dû abandonner la vie politique, pour avoir proposé la *Flat-Tax* pour remplacer les impôts locaux dans les comtés britanniques. Sa raison d'agir était simple : assécher les ressources fiscales de ces circonscriptions administratives dont beaucoup étaient détenues par le *Labor Party*. La formule, particulièrement brutale, revenait à instaurer un impôt de capitation : le même montant pour chaque foyer fiscal.

Mais la *Flat-Tax* n'est pas nécessairement un impôt de capitation égal pour tous. Plusieurs pays de l'Est européen ont établi des impôts à taux modérés et faiblement différenciés, surtout pour habituer les particuliers et les sociétés à payer des impôts, pratique dont ils n'avaient pas l'usage dans une économie administrée. L'harmonisation fiscale pousse donc également à la simplification des systèmes fiscaux trop complexes. À moins qu'en s'enrichissant, les anciens pays communistes n'en viennent aux complexités de systèmes qui sont souvent le résultat de la pression d'intérêts particuliers.

N'oublions pas les leçons du passé. Thomas Piketty nous y aide par sa remar-

(12) Les redressements fiscaux ne dépassent pas 5 % du prélèvement.

(13) On sait que la dette de l'État français a triplé en trente ans et dépasse les 60 % maximum définis par le traité de Maastricht.

(14) Cité par Philippe Bruneau, dans *Le Monde* du 18-19 septembre 2005. Dans les six mois qui suivent la déclaration, la direction des impôts pourrait dénoncer l'existence du schéma d'optimisation fiscale et frapper le dossier d'une amende qui peut aller jusqu'à 25 000 €.

(15) Avocats, notaires, experts-comptables, sociétés d'assurance et de banque...

(16) La réforme prévoit la suppression de 454 niches fiscales, mais cette résolution tiendra-t-elle sous la pression des lobbies ?



quable recherche sur l'effet redistributif de l'impôt en France au XX^{ème} s. (17). Son étude repose sur l'analyse de la structure des inégalités entre foyers fiscaux du début à la fin du siècle et la comparaison avec les données de la comptabilité nationale. C'est une véritable histoire sociale de la France pendant cette période qui nous est proposée. Elle nous inflige une leçon qu'aucun réformateur de la fiscalité ne devrait oublier. Au début du XX^{ème} s., les inégalités de revenus étaient très fortes au bénéfice du décile le plus élevé et surtout du fractile représentant les 0,01 % supérieurs, constitués des titulaires des revenus des actions des grandes sociétés. Cette part suit, pendant le siècle, la forme d'une courbe en U pour deux raisons. La première est le fait des guerres qui, en détruisant une partie du capital industriel, réduisent les revenus de ces grands propriétaires de capital mobilier. La seconde est l'impact de l'impôt progressif sur le revenu et de l'impôt sur les successions.

Grâce aux trente glorieuses, la fin du siècle voit une importante valorisation du capital. Les inégalités se sont reconstituées au profit du fractile supérieur, que Piketty, reprenant un vocabulaire populiste, mais qui fait image, nomme « les 200 familles ». Avec la croissance retrouvée, les inégalités de revenus d'avant la deuxième guerre mondiale se sont refaites entre 1945 et 1968, puis elles se sont réduites entre 1968 et 1983, sous l'effet des mouvements sociaux. Depuis lors, elles sont réparties à la hausse, avec une tendance à un retour aux inégalités du début du siècle et à la constitution d'une société de rentiers.

La justice fiscale est-elle possible ?

L'idéal serait la libre contribution des citoyens en fonction de leurs ressources : solution utopique. Un Français, Maurice Lauré, a inventé l'impôt sans douleur : la TVA (18). Certes avant lui, on connaissait les taxes indirectes, mais cet inspecteur

des finances a donné des bases économiques solides à la taxe à la valeur ajoutée. Elle fournit actuellement en France plus de la moitié des ressources fiscales et elle a fait le tour du monde. Il est en effet intelligent de taxer la valeur ajoutée produite à chaque étape du processus de production et de la faire acquitter en finale par le consommateur. La douleur de ce prélèvement est anesthésiée par l'euphorie de l'acte de dépense. Mais cet impôt ne ressemble-t-il pas à une *Flat-Tax* payée également par tous sans tenir compte ni du niveau du revenu (19), ni de la part de la consommation dans le revenu global. On passe de la conscience utopique à l'inconscience efficace.

Caveant consules ! Que nos Princes soient vigilants ! En dehors des guerres, l'impôt progressif sur le revenu et l'impôt sur les successions sont les meilleurs outils d'une réduction des inégalités de revenus. Or, on constate partout une pression pour leur atténuation, voire pour leur suppression. Attention à ne pas encourager l'aggravation des inégalités et à ne pas reconstituer la société de rentiers de la France de 1900 !

Hugues Puel

(17) T. Piketty, *Les hauts revenus en France au vingtième siècle. Inégalités et redistributions 1901-1998*. Paris, Grasset 2001.

(18) En recommandant l'inflation, Keynes a inventé l'euthanasie du rentier. Maurice Lauré a, quant à lui, fourni la recette de l'impôt sans douleur. Voir M. Lauré, *La science fiscale*, Paris PUF, 1993.

(19) À l'exception de quelques modulations sur les produits de luxe.