



L'impôt : *pourquoi, pour qui, comment ?*

Si l'impôt n'a pas bonne presse, il n'en demeure pas moins un sujet central dans l'organisation de la vie en société : que prenons-nous collectivement en charge, quels biens publics, quelles solidarités, comment les financer ? Le débat public sur les choix fiscaux est bien l'affaire de tous : cette question essentielle peut, et doit, mobiliser les citoyens.

La tâche est l'ampleur : l'impôt s'intéresse à vous, intéressez-vous à l'impôt !

Principes généraux et évidences...

Payer les professeurs, construire des hôpitaux, entretenir les routes, faire respecter la législation, les exemples se déclinent à l'infini mais il reste une évidence : les politiques publiques doivent être financées. Une contribution commune, prélevée sur la richesse de chacun, ménages ou entreprises, est donc nécessaire. Mais plusieurs critères peuvent présider à son mode de répartition. On peut prélever indistinctement le même montant (l'impôt forfaitaire, 2 000 euros pour tous par exemple), appliquer un taux uniforme (15% sur tous les revenus par exemple) ou tenir davantage compte des différences de situation. Ceci peut s'effectuer en déterminant plusieurs « assiettes » (les revenus, les bénéfices, le patrimoine, la dépense) et plusieurs types de prélèvements (impôts progressifs ou proportionnels). La combinaison des uns et des autres permet, en théorie, de prendre en compte les différences de revenus, de patrimoines bref, les facultés contributives de chacun.

Selon la politique fiscale suivie, l'impôt peut non seulement servir à financer les biens et les services publics, mais également à mieux redistribuer les richesses et corriger les inégalités, en réclamant proportionnellement plus aux uns et moins aux autres. Enfin, certains prélèvements peuvent par ailleurs inciter à changer de comportement (taxer les comportements polluants par exemple). Rappelons que, pour satisfaire à l'exigence de légalité, la politique fiscale est mise en œuvre par la loi qui reste garante de l'intérêt général.

L'impôt neutre n'existe pas

Les politiques fiscales, en privilégiant tel ou tel impôt (directs ou indirects, proportionnels ou progressifs, sur les revenus ou sur la consommation, sur les entreprises ou les ménages...), déterminent le niveau et la répartition de la contribution commune. Ainsi, à recettes constantes, un allègement de l'imposition des sociétés conduit, en toute logique, à alourdir l'impôt sur les revenus ou sur la consommation. On peut aussi baisser l'impôt de chacun, mais cela implique alors de réduire le budget de l'Etat et/ou des collectivités locales. Les choix fiscaux sont donc des choix de société éminemment politiques, même si leur mise en œuvre est, il est vrai, assez technique !

Dans son article 13, la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 fonde l'exigence de justice fiscale : la contribution doit être déterminée en fonction des « facultés » de chacun, ce qui implique une progressivité de l'impôt. C'est ce qui permet d'éviter de faire supporter le même taux d'effort à tous. Par exemple, dans le cas d'un impôt proportionnel, payer un impôt au taux uniforme de 15 % de son revenu est en réalité plus douloureux pour un revenu modeste qui servira pour l'essentiel à la satisfaction de besoins vitaux (manger, boire, se loger) que pour un haut revenu qui disposera d'une capacité d'épargne élevée.

La progressivité permet de prendre en compte cette différence de facultés et d'aboutir à une situation où on réclamera, dans notre exemple, bien moins de 15% aux revenus modestes mais

bien plus aux revenus élevés. Cette redistribution par l'impôt est essentielle pour corriger les inégalités de revenus ou de patrimoines.

Progressivité : un impôt est progressif lorsque le taux d'imposition augmente avec le revenu ou le patrimoine. L'accroissement de l'impôt est donc plus que proportionnel à celui de la matière imposable. Plus on gagne et plus l'effort contributif est important. Concrètement, un barème comportant plusieurs tranches avec pour chacune un taux spécifique permet d'appliquer la progressivité. Un équilibre doit être trouvé entre le nombre de tranches, les seuils d'imposition et les taux appliqués.

Panorama rapide des impôts existants

Les impôts d'Etat

Contrairement à une idée répandue, il est essentiel de le savoir : nous payons tous des impôts. Tous les jours, nos achats alimentent les rentrées de Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA), un impôt indirect sur la consommation qui représente 46% des recettes de l'Etat. Certes, nous ne faisons pas de déclaration et nous n'éprouvons pas la sensation de la payer puisque nous payons le prix indiqué (précisément « toutes taxes comprises ») mais le fait est là. Par la suite, le commerçant se charge de la reverser au Trésor Public. Ainsi donc, de l'enfant qui s'achète des bonbons à l'adulte qui s'offre une voiture neuve, nous sommes tous contribuables. Or, le problème, c'est que la TVA ne tient pas compte des différences de situation : pour un produit à 12 euros, le plus pauvre et le plus riche paieront tous les deux environ 2 euros de TVA.

L'impôt sur le revenu, le plus connu de tous, pour lequel nous remplissons une déclaration que nous déposons à chaque printemps, ne représente que 17 % des recettes de l'Etat. Mais 50 % des foyers fiscaux seulement l'acquittent. Bien que progressif, et donc en principe juste, il est en réalité perverti par les nombreuses « niches fiscales », ces mécanismes nombreux et complexes qui permettent de réduire l'impôt à payer. De véritables stratégies de défiscalisation existent avec l'appui de conseils, d'investisseurs ou de spéculateurs. Mais il y a un hic : ne profitent de ces possibilités que ceux qui ont les moyens de procéder à des placements et des

investissements défiscalisés. Au bout du compte, les 10 % des ménages les plus riches bénéficient de 86 % des réductions d'impôts. La progressivité prend là un sacré coup...

Il existe d'autres impôts, comme l'impôt sur les bénéfices des sociétés (un impôt direct), la taxe intérieure sur les produits pétroliers (la TIPP, un impôt indirect sur la consommation) ou l'impôt de solidarité sur la fortune (un impôt direct sur le patrimoine) qui représentent respectivement 14%, 8% et 1% des recettes de l'Etat. Il existe également d'autres impôts comme les droits sur les donations ou sur les successions... Schématiquement, la structure des impôts d'Etat est donc la suivante : peu progressive et marquée par les impôts indirects. Les recettes d'Etat s'élèvent à environ 275 milliards d'euros en 2005.

Les impôts locaux

Ils représentent une part de plus en plus importante du total des impôts payés par les ménages. Le rendement de ces impôts s'élève à 12 milliards d'euros pour la taxe d'habitation (payée par les ménages), 15 pour les taxes foncières (payées par les ménages et les entreprises) et 22 pour la taxe professionnelle (payée par les entreprises).

Ces impôts sont des impôts directs mais non progressifs. Leur destination finale est le budget des collectivités locales (communes, groupements intercommunaux, départements, régions). Ces dernières votent les taux d'imposition mais n'ont que peu d'influence sur leur base qui reste pour l'essentiel du domaine du législateur national. Des mécanismes complexes existent lorsque des mesures « baissières » sont décidées au plan national. L'Etat procède dans ce cas à une compensation en versant, sur son propre budget, le manque à gagner qui résulte de sa décision aux collectivités locales. Les allègements doivent être ainsi compensés par l'Etat, c'est-à-dire à partir de recettes provenant d'impôts d'Etat comme la TVA. Mais toute la difficulté réside par la suite dans l'estimation du manque à gagner à « dédommager ».

Avec la décentralisation et les transferts de compétences de l'Etat vers les collectivités locales, les impôts locaux sont voués à augmenter.

Or, ils sont de plus en plus injustes, les principes qui ont présidé à leur élaboration datant de 1961 (taxe foncière des propriétés non bâties) et de 1970 (taxe d'habitation) et aucune réforme générale n'ayant eu lieu depuis. Au contraire, de nombreux dispositifs sont venus accroître leur complexité.

Un impôt direct est réglé à date fixe en fonction des ressources et/ou du patrimoine par un ou des contribuable(s) connu(s). Il est nominatif voire personnalisé (en fonction de la situation de famille...). Par opposition, un impôt indirect touche une opération sans considérer les différences de situation entre contribuables puisqu'il est impersonnel et, très souvent, proportionnel.

L'utilisation des impôts : le budget

Les impôts ne disparaissent pas dans un trou noir : ils financent les politiques publiques et sont réinjectés dans le circuit économique sous forme de salaires (ceux des fonctionnaires, comme on retrouve, dans le prix d'un bien ou d'un service, la rémunération du travail nécessaire à sa production) mais aussi d'investissements publics dans des infrastructures ou encore de redistribution sociale (RMI).

Les dépenses du budget de l'Etat représentent un total de 288,45 milliards d'euros en 2005. La première dépense concerne l'éducation nationale (70 milliards d'euros). Parmi les exemples de dépenses, on citera le concours de l'Etat au financement des collectivités locales (61 milliards), les budgets du Ministère du travail (50 milliards), de la défense (42 milliards), de l'équipement et des transports (14 milliards), des affaires étrangères (4,2 milliards), de la justice (5,4 milliards) ou bien encore de la recherche (6,5 milliards).

Le budget des collectivités locales est, quant à lui, alimenté aussi bien par le concours de l'Etat que par les impôts locaux. Les collectivités financent un nombre croissant de politiques publiques (formation professionnelle, action sociale...), notamment du fait du mouvement de décentralisation impulsé au début des années 80 et confirmé en 2003.

La guerre fiscale

L'impôt est percuté par les effets de la mondialisation libérale. Les Etats se trouvent tout à la fois coupables et victimes de la compétition fiscale et sociale qu'ils se livrent les uns contre les autres dans le but d'attirer des investisseurs et des activités économiques. La tendance est nette : baisse de la fiscalité sur le patrimoine, sur les entreprises et sur les revenus, bref, baisse des impôts directs mais en contrepartie, hausse des impôts indirects, creusement des déficits et assèchement des finances publiques (ce qui concourt également à favoriser les privatisations).

Au sein de l'Union européenne, ce mouvement est particulièrement inquiétant : la progressivité s'affaiblit et tend à disparaître peu à peu au profit de formes d'impôts plus injustes. La liberté de circulation des capitaux, des biens et des services supplante celle des personnes, de fait réservée à une minorité d'européens constituée de jeunes cadres en mobilité professionnelle ou de personnes très aisées voulant échapper à l'impôt de leur pays et pouvant facilement s'installer à l'étranger.

La très grande majorité des contribuables constitue des « bases immobiles », c'est-à-dire des contribuables captifs des politiques fiscales menées, de fait, rarement en leur faveur. Ils sont ainsi doublement victimes de cette situation : ils subissent à la fois des prélèvements de plus en plus injustes et la paupérisation voire la privatisation des services publics.

Dans le même temps, les paradis fiscaux prospèrent et captent des richesses qui échappent aux solidarités. Ils participent ainsi à l'entretien d'activités illicites comme le blanchiment (qui représente une somme annuelle estimée à environ 1 500 milliards de dollars).

Dans ce débat, rien n'est dit sur la fonction politique, sociale et économique de l'impôt. Pour les multinationales, cela n'est pas leur affaire : seul compte le profit. Pourtant, elles bénéficient elles aussi directement des politiques publiques, en termes de santé, d'éducation, d'infrastructures (réseau de transport), de stabilité sociale bref, d'attractivité globale du territoire.

Quid de l'impôt sur le revenu ?

L'impôt est le lien entre le citoyen et la collectivité : comme pour tout impôt, la réforme de l'impôt sur le revenu est avant tout une affaire de choix politiques.

Les caractéristiques de l'IR ? Un principe de base juste (la progressivité), une complexité grandissante du fait de l'accumulation de mesures aboutissant à une situation paradoxale pour un tel impôt puisque toutes les catégories ne sont pas imposées de la même façon. Les revenus de l'épargne sont par exemple peu concernés par la progressivité. Cette situation paradoxale laisse penser que l'impôt sur le revenu est de moins en moins perçu comme légitime.

Les récentes « réformes » de l'impôt sur le revenu ont eu deux effets : réduire son rendement et sa progressivité. Ainsi, les baisses uniformes des taux du barème ont essentiellement profité à une minorité de contribuables sans pour autant relancer la croissance. Ainsi, les 10% des ménages les plus riches ont bénéficié de 69% de la baisse de 5 % décidée en 2002. Plus largement, le montant cumulé des baisses intervenues de 2000 à 2005 s'élève à 50 milliards d'euros. Dans le même temps, le nombre de dispositifs dérogatoires n'a cessé d'augmenter. A l'évidence, la simplification de l'impôt sur le revenu ne passe donc pas par une réduction de sa progressivité mais bien par l'élargissement de son assiette. Mécaniquement, son rendement s'en trouverait augmenté.

En réduisant le nombre de tranches et en faisant en sorte que les foyers imposés paient moins (avec des proportions divergentes), la refonte du barème de l'impôt sur le revenu prévue pour 2007 (sur les revenus de 2006) va toujours dans le sens de l'affaiblissement de la progressivité et du rendement de l'impôt sur le revenu. Ce faisant, on accroît le déséquilibre du système fiscal dans le sens d'une plus grande injustice fiscale et sociale. De plus, le risque est grand de voir le manque à gagner qui résulte de cette refonte se reporter sur d'autres impôts. L'effet serait alors contreproductif puisque la compensation serait supportée par les ménages au travers d'impôts plus injustes (impôts locaux, impôts sur la consommation).

Quel impôt demain ?

Ce constat amène logiquement à envisager un système fiscal plus juste. Dans un contexte libéral de mondialisation des échanges et de concurrence fiscale et sociale, les politiques fiscales et budgétaires subissent de fortes pressions. Dans leur grande majorité, les ménages se trouvent piégés par l'absence de règles imposées aux multinationales qui, elles, parviennent de plus en plus facilement à profiter de leur liberté de circulation et, en jouant des différences de législations fiscales et sociales existant entre Etats, augmentent leur force de frappe financière.

Il faut dénoncer fortement les projets fiscaux libéraux d'instituer une « *flat tax* », un impôt à taux unique sur les revenus la consommation et, parfois, les bénéfices (même si certains réclament une imposition nulle sur les bénéfices), un impôt très simple mais surtout très injuste. Mais surtout, l'impôt doit trouver une nouvelle légitimité : face aux excès du libéralisme, il peut et doit jouer un rôle de stabilité et de cohésion sociale. Ceci est valable en France mais également au sein de l'Union européenne notamment.

Parmi les grands enjeux, on retiendra la lutte contre la fraude fiscale (plus de 50 milliards d'euros par an pour la seule fraude française), l'intensification des actions à l'encontre des paradis fiscaux et la marche vers l'harmonisation fiscale (avec un rééquilibrage entre impôts directs progressifs et impôts indirects proportionnels) assise sur la détermination de règles communes (fiscales et juridiques) à tous les Etats membres.

Le grand soir fiscal n'aura sans doute pas lieu maintenant mais une chose est sûre : l'impôt doit devenir un sujet de débat public. C'est la condition de sa légitimité citoyenne. C'est aussi ce qui doit favoriser une volonté et une impulsion politique qui doivent permettre de rendre possible ce qui est souhaitable.

Rappelons-le : « *justice fiscale, justice sociale* » n'est pas un simple slogan mais une exigence plus que jamais légitime...