



Pour l'impôt républicain, juste,
progressif et redistributif

Mai 2014

www.force-ouvriere.fr

***Pour l'impôt républicain,
juste, progressif et redistributif***

mai 2014

SOMMAIRE

EDITORIAL

INTRODUCTION GENERALE

PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, DEPENSES PUBLIQUES : COMPARAISON N'EST PAS RAISON

OUI, EN FRANCE, LA FISCALITE EST ELEVEE

ELLE FINANCE UN MODELE SOCIAL REDISTRIBUTIF

ELLE COMPENSE UNE DECENNIE DE MOINS-DISANT FISCAL

REFORME FISCALE : LES VOIES A EXPLORER SELON FORCE OUVRIERE

RESTAURER LA PROGRESSIVITE DU SYSTEME FISCAL DANS SON ENSEMBLE

LA FISCALITE INDIRECTE : UNE FISCALITE REGRESSIVE QU'IL FAUT LIMITER

LA FISCALITE ENVIRONNEMENTALE

REDONNER SA PLACE A LA FISCALITE DIRECTE : L'EPINEUSE QUESTION DES DEPENSES FISCALES

LA FISCALITE SUR LE REVENU ET L'EPARGNE : CAP SUR LA PROGRESSIVITE

POUR LE MAINTIEN DU CARACTERE FAMILIAL DE L'IMPOT SUR LE REVENU

CONTRE LE PRELEVEMENT A LA SOURCE

CONTRE LA FUSION IMPOT SUR LE REVENU / CSG

FISCALITE LOCALE : UNE JUSTE REPARTITION A TROUVER

LES CONSEQUENCES DE LA SUPPRESSION DE LA TAXE PROFESSIONNELLE

LA REVISION DE L'ASSIETTE DES TAXES FONCIERES

FISCALITE SUR LES ENTREPRISES : DES VERITES A RETABLIR

LA FRANCE N'EST PAS UN ENFER FISCAL

FISCALITE / PERTE DE COMPETITIVITE : UN PRESUPPOSE JAMAIS DEMONTRE

FRAUDE, EVASION ET OPTIMISATION

CES MILLIARDS QUI MANQUENT

ET QUI EXIGENT UNE ADMINISTRATION FISCALE ET DES DOUANES RENFORCEE

Depuis plusieurs années, FORCE OUVRIERE revendique une réforme fiscale remettant les impôts directs et particulièrement l'impôt sur le revenu au centre de la fiscalité, en leur redonnant plus de poids et de recettes, et en permettant ainsi plus de justice fiscale par plus de progressivité.

Dans le contexte fiscal défavorable pour les salariés et les ménages de la loi de finances pour 2014, FORCE OUVRIERE a soutenu l'annonce d'une remise à plat de la fiscalité en novembre 2013. C'est dans cet esprit qu'ont été mises en place des « *assises de la fiscalité des entreprises* » et un « *groupe de travail sur la fiscalité des ménages* » en janvier 2014.

Cette réflexion fiscale d'ensemble répond en partie à notre revendication. Début 2014, FORCE OUVRIERE a pris toute sa place dans ces débats, tout en gardant sa totale indépendance.

Cependant, les débats furent limités en termes de sujets abordés et réduits en durée (quelques semaines). Par exemple, il est tout à fait regrettable que les impôts indirects (notamment les impôts et taxes pesant sur la consommation) n'aient pas été abordés dans ces travaux.

En termes de « transferts », FORCE OUVRIERE revendique que le niveau des impôts indirects et injustes baisse au profit des impôts sur le revenu et les sociétés dont les assiettes doivent être élargies. Un arrêt de la progression de la fiscalité régressive sur la consommation est indispensable. De même, nous sommes demandeurs que soit regardé comment transférer la part des dividendes vers les salaires...

Au final, il ne s'agit donc pas de la « remise à plat » de la fiscalité annoncée au départ par le gouvernement fin 2013, mais d'une simple « mise à plat » de certains dispositifs.

Néanmoins, au sein de ces débats, et de ceux du « comité sur la fiscalité écologique » instauré en 2013 par le gouvernement, FORCE OUVRIERE a pu indiquer ses revendications et se positionner sur les orientations portées par le gouvernement. Ce document intègre les analyses de FORCE OUVRIERE mais donne de façon plus globale nos attentes en matière fiscale. Pour nous, le dossier fiscal est loin d'être clos.

Comme nous le rappelons régulièrement, il est essentiel que le gouvernement et le parlement rappellent « à quoi sert l'impôt », quelles sont les finalités des politiques fiscales, en replaçant la fiscalité dans un contexte positif.

Il convient de redonner un sens à l'impôt républicain. C'est ce que nous avons contribué à faire avec notre guide précédent sur la fiscalité en 2009 et avec, en 2012, le numéro « Pour l'impôt » de la revue FORUM accessible sur : <http://www.revueforum.fr/>

De plus, il y a nécessité d'en profiter pour battre en brèche des idées fausses comme celle d'une fiscalité excessive qui serait la cause de la « perte de compétitivité des entreprises » : la France n'est pas cet « enfer fiscal » dénoncé par le patronat et qui mériterait de casser le modèle social français.

Pour FORCE OUVRIERE, une réforme fiscale d'ensemble reste indispensable. Encore faut-il qu'elle soit guidée par la justice, non par l'objectif prioritaire de réduction des dépenses publiques.

L'impôt est indispensable. Il finance notamment les biens de ceux qui n'ont rien. Encore faut-il qu'il soit équitablement perçu et redistribué.

Jean-Claude Mailly

Secrétaire général

INTRODUCTION GENERALE

Depuis la parution du guide de Force Ouvrière « *Pour une fiscalité juste et redistributive* » en 2009, la fiscalité n'a cessé d'être au cœur des préoccupations économiques. Elle constitue un sujet majeur des débats économiques, sociaux et politiques, pour faire récemment l'objet d'Assises, de Comités et de Groupes de travail divers.

Les questions fiscales ont ceci d'essentiel qu'elles cristallisent des représentations opposées de l'Etat et de ses missions ainsi que du modèle social français dans son ensemble. Consentir à l'impôt, c'est reconnaître la légitimité républicaine de l'intervention publique, c'est-à-dire en particulier la légitimité des services publics et la nécessité de se donner collectivement les moyens de les financer. Pour ce faire, l'impôt doit être proportionné de façon égalitaire et équitable, et être perçu comme tel.

Jadis assez largement partagé, le consentement à l'impôt semble pourtant en train de s'effriter dangereusement. Au-delà du cercle des ultra-libéraux convaincus aux vertus d'une puissance publique minimale, les opposants à l'impôt sont en effet de plus en plus nombreux et divers. En témoigne la thématique du « ras bol fiscal » qui est parvenu à fédérer des intérêts individuels et collectifs antagonistes. Cette vague de mécontentement fiscal est préoccupante en ce qu'elle donne des gages à tous les détracteurs du modèle social français, et de son financement, tenu responsable des principales difficultés économiques de la France comme la perte de « compétitivité » ou sa faible croissance.

Il est dans ce contexte plus que nécessaire de rappeler **les missions essentielles que remplit l'impôt** au premier rang desquelles le financement des missions et services publics. Le financement des dépenses publiques, c'est-à-dire des dépenses à destination des usagers, de tous les citoyens, constituent la fonction première des impôts. Là où ailleurs, ces services sont rendus (ou pas) par le marché, c'est-à-dire par un secteur privé marchand uniquement pour ceux qui peuvent se les offrir, ils sont rendus en France à tous par la puissance publique. Par dépenses publiques, il faut aussi entendre dans le cas français, les dépenses de protection sociale et de santé. Alors que notre système de santé, bien sûr perfectible, figure encore parmi les plus efficaces et les moins inégalitaires au monde, le système de redistribution en France dont le système fiscal est une des composantes essentielles parvient encore, et plus qu'ailleurs, à réduire les inégalités de niveaux de vie et de revenu. Telle est aussi l'autre grande fonction redistributive de l'impôt.

Incessamment critiqué, à la fois dans son mode de financement et dans son existence même, le modèle social français est le fruit d'un héritage intellectuel et social. Là où la société anglo-saxonne s'est toujours définie et se définit encore comme une somme d'individualités responsables d'elles-mêmes et de leur propre sort, la société française s'est construite sur une représentation unifiée de la société et du lien social, et dont il appartient à la République de garantir le maintien en garantissant en premier lieu l'égalité et la solidarité. Aussi, l'un des principes fondamentaux sur lequel le modèle social s'est progressivement construit est celui d'un Etat garant auprès de ses citoyens d'un accès aux droits sociaux fondamentaux, à l'opposé d'une logique individuelle assurantielle selon le principe de « *s'assure qui peut* ». La création d'un impôt sur le revenu progressif et la généralisation du principe de progressivité en matière de fiscalité sont les fruits de cette vision républicaine.

Pour Force Ouvrière, **la progressivité doit être le cœur de toute grande rénovation fiscale**. Elle seule est en effet le gage d'une fiscalité ajustée aux facultés contributives de chacun, en d'autres termes le

gage d'une justice fiscale, première condition à l'acceptabilité de l'impôt et donc à la pérennité de son rendement. Rétablir la progressivité d'ensemble du système fiscal suppose de rétablir l'équilibre de la structure fiscale qui s'est progressivement rompu à mesure que la concurrence fiscale européenne et internationale imposait ses règles aux politiques fiscales nationales.

Pour Force Ouvrière, un abaissement de nos standards sociaux et de nos services publics, au nom de la rigueur et d'une plus grande intégration économique libérale est proprement inconcevable. Sans être intégralement modifié, notre système fiscal est largement perfectible.

L'objet de ce guide de Force Ouvrière est double. Il s'agit, dans un premier temps, de faire œuvre de pédagogie et de **resituer la France par rapport à ses grands voisins européens en matière de fiscalité et de dépenses publiques**. Il apparaît essentiel de rappeler ce que les prélèvements obligatoires financent en France, l'occasion de battre en brèche l'idée reçue d'une administration publique dispendieuse et dont les dépenses de fonctionnement auraient explosé, ce qui n'est pas la réalité. Enfin et surtout, ce guide a vocation à **présenter les principales revendications de Force Ouvrière en matière fiscale**.

PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, DEPENSES PUBLIQUES : COMPARAISON N'EST PAS RAISON

OUI, EN FRANCE, LA FISCALITE EST ELEVEE

Selon les derniers chiffres publiés par Eurostat¹, la comparaison européenne des taux de prélèvements obligatoires en Europe plaçait la France en 4^e position. Avec un taux de prélèvement obligatoire de 43,9% en France, seuls la Belgique (44,1%), la Suède (44,3%) et le Danemark (47,7%) ont un niveau de fiscalité globale plus élevé. La moyenne de l'UE à 27 est égale à 38,8% quand celle de la zone euro (UE 17) lui est un peu plus supérieure à 39,5%.

Le taux de prélèvements obligatoires rapporté à la richesse nationale (soit le PIB) le total des recettes fiscales, c'est-à-dire des impôts et des cotisations. Comme tout indicateur statistique, il est bâti sur des conventions ou des choix statistiques. Celui d'Eurostat dont la publication est très médiatisée est de ne considérer dans le total des recettes fiscales que les impôts et cotisations sociales obligatoires finançant des régimes publics. En éliminant ainsi toutes les cotisations qui ne sont pas strictement obligatoires et/ou qui financent des systèmes assurantiels privés, cette convention statistique défavorise la France par rapport à un certain nombre de pays² – l'intégralité des cotisations y étant obligatoire.

En élargissant le champ des recettes fiscales aux cotisations facultatives et volontaires, comme les cotisations finançant par exemple en Allemagne les retraites complémentaires (l'équivalent français de l'Agirc et de l'Arrco) ou encore les cotisations maladie qui sont versées, selon le libre choix du cotisant, à des acteurs privés (en lieu et place d'une affiliation au régime général), l'écart entre la France et la moyenne de ses voisins européens diminue. Ainsi, le taux de prélèvement obligatoire dans l'UE à 27 augmente-t-il de plus d'un point (il passe de 38,8% à 40%) et celui de l'UE 17 s'établit à 40,8%.

Comparer les taux de prélèvements obligatoires n'a surtout de sens que si ces taux sont mis en rapport avec ce qu'ils financent, c'est-à-dire les dépenses publiques et sociales.

ELLE FINANCE UN MODELE SOCIAL REDISTRIBUTIF

Pour commencer, il faut rappeler une évidence : un taux de prélèvement obligatoire élevé accompagne un niveau de dépenses publiques élevé. Les pays qui ont en Europe un fort prélèvement fiscal (comme par exemple par ordre croissant : la Finlande, la France, la Suède et le Danemark) ont également les ratios de dépenses publiques les plus élevés. A l'inverse, la contrepartie d'un faible taux de prélèvement obligatoire est un faible niveau de dépenses publiques.

Du point de vue de la part des dépenses publiques dans le PIB, la France est ex aequo avec la Finlande et se situe au 2^e rang en Europe avec un ratio de dépenses publiques de 56,6% du PIB. Le Danemark tient toujours la première place. La moyenne de la zone euro à 17 membres (ZE 17) en

¹ Eurostat, 2013, *Taxation Trends*, Edition 2013.

² Conseil des Prélèvements Obligatoires, 2008, *Sens et limites de la comparaison des taux de prélèvements obligatoires entre pays développés*, La Documentation Française.

matière de dépenses publiques se situe à 50% avec de fortes disparités ; ainsi, les dépenses publiques irlandaises ne représentent-elles que 42% du PIB en 2012 contre 50,4 % pour les Pays Bas ou encore 59,4% pour le Danemark. Le taux de dépenses publiques de la zone euro à 27 membres est un peu inférieur à 49,3%.

Jusqu'en 2008 et depuis plus de dix ans, la part des dépenses dans le PIB est toujours demeuré stable en France, autour de 53% en moyenne (53,3% en 2008, tableau 1)³. Cette constance a notamment permis de maintenir des comptes publics très proches des standards européens. A partir de 2008, tout change brutalement. La crise financière, puis sa généralisation en crise économique majeure, a fortement pesé sur le niveau des dépenses publiques (coût du traitement social du chômage et des stabilisateurs économiques). Celles-ci se sont brutalement élevées pour atteindre en 2009 56,8 % du PIB, soit 3,5 points de PIB de plus qu'un an plus tôt. Une hausse considérable uniquement due à la crise et à ses conséquences !

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Dépenses publiques en % du PIB	53,6 %	53,0 %	52,6 %	53,3 %	56,8 %	56,6 %	55,9 %	56,6 %

Source : INSEE.

Le gouvernement s'est engagé dans un plan de réduction massif des dépenses publiques : 10 Mds en 2013, 15 Mds en 2014 et 50 Mds annoncés d'ici 2017 auxquels contribuera la Modernisation de l'Action Publique (anciennement RGPP) à hauteur de 5 à 7 Mds⁴. Au total, le gouvernement espère pouvoir réaliser près de 75 Mds d'économies en dépenses d'ici 2017 – l'OFCE estime cet effort à 100 Mds au total – pour atteindre le fameux saint graal des 0,5% de déficit public structurel en 2017⁵ !

Force Ouvrière ne cesse de dénoncer le caractère absurde de cette stratégie d'austérité dans le contexte actuel de faible croissance et surtout quand celle-ci est simultanée en Europe. De lois de finances en lois de finances, de plans d'économies en plan d'économies, plus on vise le 3% de déficit et plus on s'en éloigne ! En cause : la perte de recettes fiscales qu'engendrent précisément ces plans d'économies budgétaires en pesant négativement sur la croissance⁶. Cette absurdité témoigne d'un aveuglement idéologique sévèrement critiqué par un très grand nombre d'économistes parmi lesquels de célèbres Prix Nobel d'économie⁷.

³ PLF 2013, *Rapport sur la dépense publique et son évolution*, rapport associé.

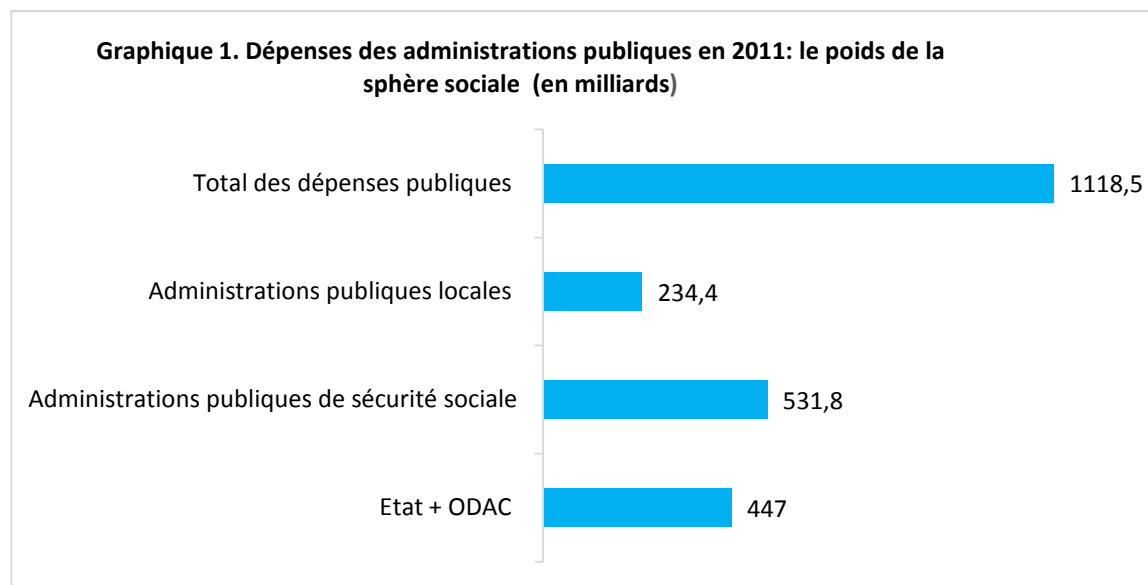
⁴ Voir circulaire FORCE OUVRIERE du secteur économique, n° 01 du 6 janvier 2014 « MAP : Mesures d'Austérité en Plus ».

⁵ Ce qui représente, selon le gouvernement, une division par deux du rythme de croissance annuel des dépenses publiques par rapport à la décennie passée.

⁶ Les espoirs du gouvernement de voir le déficit public stabilisé à 4,1% pour la fin de l'année 2013 ont été douchés par les chiffres publiés à la fin du mois de mars 2014 par l'INSEE témoignant d'une nouvelle aggravation du déficit public stabilisé à 4,3% fin 2013 ! Alors que les dépenses ont ralenti dans des proportions plus fortes qu'annoncées, c'est bel et bien le manque de recettes fiscales qui est à l'origine de ce nouveau dérapage et qui pourra être à l'origine du déclenchement possible de sanctions à l'égard de la France.

⁷ Paul Krugman (Prix Nobel 2008) et Joseph Stiglitz (Prix Nobel 2001).

La partition des dépenses publiques par sous-administrations (graphique 1) témoigne de l'importance en France des dépenses des organismes de sécurité sociale qui portent presque la moitié de la dépense publique totale (532 milliards), quand de leur côté, les administrations publiques centrales (l'Etat et les ODAC⁸) n'en représentent qu'un gros tiers (près de 35 %, soit 447 milliards) et les administrations publiques locales (APUL) moins de 20% (234 Mds).



NB : Après consolidation, le total des dépenses publiques est inférieur à la somme des dépenses des différentes administrations.

Source : INSEE.

En matière de financement, les organismes de sécurité sociale captent la quasi-totalité des cotisations sociales et une part de plus en plus croissante des impôts, soit au total 54,6% des prélèvements obligatoires (tableau 2). De ce point de vue, la fiscalisation de la protection sociale est une tendance de fond qui s'est accélérée avec la montée en charge de la CSG et la compensation croissante par l'Etat des dispositifs d'exonérations de charges patronales.

(1) Impôts perçus par :	61,1 %
- les administrations centrales (APUC)	33,2
- les administrations locales (APUL)	16,6
- les administrations de	0,5

⁸ Dans les comptes nationaux, les organismes divers d'administration centrale (ODAC) regroupent des organismes auxquels l'État a donné une compétence fonctionnelle spécialisée au niveau national. Contrôlés et financés majoritairement par l'État, ces organismes ont une activité principalement non marchande. Le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), le Commissariat à l'énergie atomique (CEA), Météo France ou encore l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) sont des ODAC. Le plus souvent, les ODAC sont des opérateurs de l'État.

sécurité sociale (ASSO) - les administrations de l'UE	
(2) Cotisations perçues par :	38,9 %
- les administrations centrales (APUC)	0,9
- les administrations de sécurité sociale (ASSO)	38,0
Prélèvements obligatoires	100 %

LES DEPENSES SOCIALES, PREMIERES DEPENSES PUBLIQUES

En France, les dépenses publiques sont élevées dans deux domaines en particulier : la santé et la protection sociale⁹.

Les dépenses de protection sociale (au sens de la comptabilité nationale) renvoient aux dépenses contribuant à la couverture des « risques sociaux » auxquels les ménages sont exposés. Il s'agit en premier lieu des risques « santé » et « vieillesse » qui représentent, en termes de montants, presque 80% des prestations de protection sociale. Mais il s'agit également des risques « chômage », « maternité-famille », « pauvreté-exclusion » et « handicap ». Ce sont des dépenses qui, en France, dans leur très grande majorité, sont versées par les organismes de sécurité sociale qui absorbent plus de la moitié du total des prélèvements obligatoires, ainsi que les organismes paritaires. Elles sont aussi le fait de l'Etat qui est responsable des prestations en matière de logement, de handicap et de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, et enfin, des collectivités, compétentes en matière d'aide sociale.

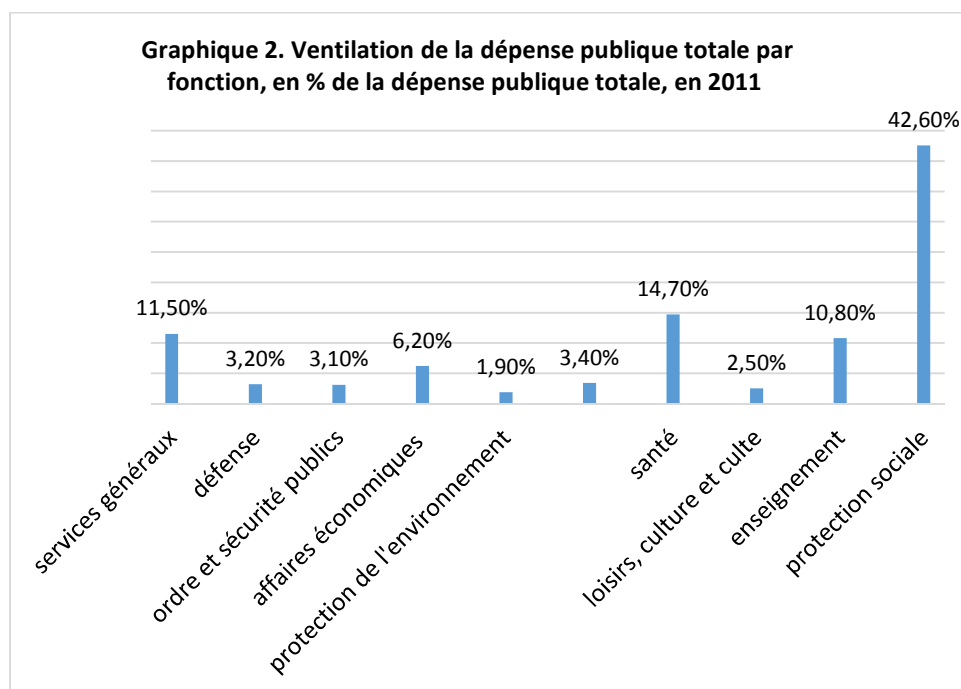
Les domaines « protection sociale » et « santé » sont de loin les premiers postes de dépense publique en France – dans la classification COFOG, ils sont distingués¹⁰. Le poste « protection sociale » représente à lui seul 42,6% de la dépense publique totale (graphique 2). En 2012, un peu

⁹ Le principe de solidarité universelle qui sous-tend notre système de protection sociale implique que la contribution financière des assurés n'est pas corrélée, contrairement aux assurances privées exclues du champ des comptes de la protection sociale, au risque que ceux-ci présentent (en termes d'âge, d'antécédents familiaux...). La protection sociale implique plusieurs acteurs à différents niveaux. Pour la couverture de base : régime de la sécurité sociale et d'assurance chômage ; pour la couverture complémentaire de santé et de retraite : les mutuelles et les régimes complémentaires et pour l'aide sociale : l'Etat et les collectivités locales.

¹⁰ Il s'agit de la classification internationale COFOG ou CFAP en français pour « classification des fonctions des administrations publiques » permettant de répartir la dépense publique par politique publique, selon la finalité poursuivie, abstraction faite des catégorisations traditionnelles de la comptabilité nationale (par acteurs, sous-secteurs des administrations publiques ou par nature de flux).

Dans cette classification, les dépenses de santé sont entendues dans un sens plus restrictif que dans les comptes nationaux. Sont comptabilisées ici les dépenses hospitalières et les soins de ville (remboursement des consultations médicales + médicaments), soit l'équivalent de la catégorie « Consommation de soins, et de biens médicaux » (CSBM) des comptes nationaux de la santé et non les indemnités journalières incluses dans la catégorie protection sociale. Au total, selon les comptes nationaux de la santé, les « dépenses courantes de santé » qui incluent les dépenses hospitalières, les soins de ville, les soins de longue durée, les indemnités journalières, les dépenses de prévention, de formation et de recherche médicale, totalisent en 2012 243 Mds financés à 75% par la sécurité sociale (180,5 Mds dont 7Mds de frais de gestion...). Schématiquement, l'ONDAM correspond à la partie de la CSBM financée par la Sécurité sociale.

plus de 496 milliards de financements publics ont été ainsi accordés au secteur de la protection sociale financés quasi exclusivement par les administrations de sécurité sociale (tableau 3). La part que représentent dans ce montant les dépenses de fonctionnement (salaires et consommations intermédiaires) y est faible, d'à peine 7%. La santé représente quant à elle 14,7% de la dépense publique totale (168,4 milliards en 2012). Réunis, les domaines de santé et de protection sociale absorbent ainsi plus de 57% de la dépense publique totale (plus de 620 Milliards sur un total de 1153 Mds de dépenses publiques en 2012 comme on peut le voir dans le tableau 2). L'enseignement est le 4^{ème} poste budgétaire, il représente presque 11% de la dépense publique totale.



Lecture : la protection sociale représente 42,6% de la dépense publique totale en 2011.

Source : Rapport sur l'évolution de la dépense publique, PLF 2014, selon la nomenclature COFOG.

A l'échelle européenne, cette importance accordée en France à la protection sociale apparaît clairement dans le tableau 3 – même si partout en Europe, le poids de la santé et de la protection sociale est lui aussi prépondérant.

Exprimée cette fois en % de PIB¹¹, la ventilation des dépenses publiques selon leur fonction confirme en effet l'importance des dépenses de santé et de protection sociale (tableau 3). La France y consacre presque un quart de son PIB (23,8%) contre 19,5% en Allemagne, 17,1% en Espagne ou encore 17,6% au Royaume-Uni. C'est aussi au-dessus de la moyenne de la zone euro qui y consacre 20,2%¹².

Comparée au reste de la zone euro, la France creuse également l'écart dans deux autres domaines que sont le logement et les équipements collectifs (routes, bâtiments publics...) ainsi que

¹¹ Et non pas, en pourcentage de dépenses publiques totales comme sur le graphique 2.

¹² Eurostat, 2013, Dépenses des administrations publiques par fonction (CFAP).

dans l'enseignement eu égard surtout à son taux de natalité plus important, le « coût » des élèves n'étant pas plus élevé, au contraire¹³.

Cette comparaison internationale permet par ailleurs de **resituer la France en dessous de la moyenne de la zone euro quant au coût de fonctionnement de l'Etat**. Ainsi, la catégorie « services généraux des administrations publiques » qui représente, en comptabilité nationale, les dépenses de fonctionnement des organes exécutifs et législatifs mais également le coût de la collecte de l'impôt et le versement des intérêts de la dette représente en France 6,4% du PIB contre 6,8% en moyenne dans la zone euro. Ces mêmes services généraux représentaient le double il y a à peine dix ans (13,4%)¹⁴.

Tableau 3. Dépenses des administrations publiques ventilées par fonction	En milliards (1)	En % du PIB (2)	
		En % du PIB	Ecart France / Zone Euro
Services généraux des administrations publiques	120,5	6,4	- 0,4
Défense <i>Exclusivement financée par l'Etat</i>	38,6	1,8	+ 0,5
Ordre et sécurité publics <i>80% assumés par l'Etat</i>	36,3	1,8	0
Affaires économiques <i>30% assumés par l'Etat et 40% par les collectivités locales</i>	75,3	3,5	- 0,6
Protection de l'environnement	22,3	1,1	+ 0,2
Logements et Equipements collectifs <i>Dépenses assumées à presque 90% par les collectivités locales</i>	39,3	1,9	+1
Santé ¹⁵ <i>Exclusivement prise en charge par les administrations de sécurité sociale</i>	168,4	8,2	+ 1
Loisirs, culture et culte	29,5	1,4	+ 0,3
Enseignement <i>Dont presque 60% à la charge de l'Etat, un peu moins de 30% par les APUL</i> ¹⁶	124,8	6	+0,9
Protection sociale <i>Financée à plus de 70% par les administrations de sécurité sociale, le reste se partageant entre l'Etat (15%) et les APUL (8%)</i>	496,3	23,8	+3,7

¹³ En matière de logements et d'équipements collectifs, il est important de rappeler que la France dispose d'un parc social important et d'infrastructures de transport parmi les plus modernes au monde.

¹⁴ Les services généraux ne représentent toutefois pas l'intégralité des dépenses de fonctionnement des administrations publiques.

¹⁵ Cf. la note de bas de page 10 pour une explication de ce que recouvrent dans cette classification les dépenses de santé.

¹⁶ Le reste est assumé par les ODAC, principalement dans le domaine du supérieur.

Total des dépenses publiques des administrations publiques en 2012	1153,1	55,9	+ 6,5
---	--------	------	-------

Sources :

- (1) INSEE : Dépenses en 2012 des administrations publiques ventilées par fonction selon la classification internationale COFOG visant à une meilleure comparabilité internationale des dépenses publiques. *Calculs à partir de INSEE : Dépenses consolidées des administrations publiques et de leurs sous-secteurs ventilées par fonction, en 2012.*
- (2) Eurostat, Dépenses en 2011 des administrations publiques ventilées par fonction (CFAP).

L'examen de l'évolution de la dépense publique sur la période 1978-2011 montre d'ailleurs combien les dépenses de fonctionnement ont été contenues. Comme on peut le voir dans le tableau ci-dessous, 80% de la hausse de la croissance des dépenses publiques sur cette période (9 points sur 11,3 points au total) est due à celle des dépenses de protection sociale.

Dépenses de transfert	+ 9 points
Dépenses de fonctionnement	+ 2,3 points
Dépenses publiques totales	+ 11,3 points

Source : PLF 2014, *Rapport sur l'évolution de la dépense publique*.

Pour résumer, il n'existe pas de gisements d'économies budgétaires pléthoriques. Vouloir réduire drastiquement les dépenses publiques ne peut que réduire le périmètre des services publics en confiant, selon diverses modalités, au secteur privé certaines missions et services publics. Le tout en affaiblissant encore un peu plus la protection sociale collective.

Dans le contexte actuel d'austérité et de remise en cause de notre modèle social, il est donc urgent pour Force Ouvrière de réhabiliter notre modèle social à l'aune du rôle positif qu'il tient toujours dans la réduction des inégalités (de revenus, territoriales, etc).

Chaque année en effet l'INSEE évalue l'impact de notre modèle social, plus exactement l'impact de ce que l'on appelle en termes économiques le « système de redistribution socio-fiscal ».

Selon les derniers résultats de l'INSEE, par la fiscalité, les inégalités de revenus entre les 20% des ménages les plus modestes et les 20% les plus aisés parviennent à être réduites de moitié. Au final, le niveau de vie moyen des 20% des ménages les plus aisés est quatre fois supérieur à celui des 20% les plus modestes contre presque huit fois supérieur avant la redistribution¹⁷.

¹⁷ INSEE, « La redistribution : état des lieux en 2012 », *Portrait social*, édition 2013.

L'impact de la redistribution est même encore plus élevé pour les extrémités de la distribution de revenus. Ainsi, l'écart de niveau de vie moyen est divisé par trois entre les 10 % de personnes les plus pauvres et les 10% les plus aisés.

Le système de redistribution français agit par deux canaux. Par l'intermédiaire tout d'abord des prestations sociales (prestations familiales, minima-sociaux et allocations logement) qui viennent augmenter, parfois de façon significative, le revenu des ménages aux plus faibles niveaux de vie – de l'ordre de 55% pour les ménages appartenant au premier décile de niveau de vie¹⁸.

Les prestations sociales sont particulièrement efficaces en ce qu'elles contribuent selon l'INSEE à la réduction des inégalités de niveaux de vie à hauteur de presque les deux-tiers (63%) contre un gros tiers (37%) pour ce qui concerne l'autre canal de la redistribution que sont les prélèvements fiscaux et principalement l'impôt sur le revenu. Parmi les prestations sociales les plus contributives à la réduction des inégalités, figurent selon l'INSEE les prestations familiales qui ont un pouvoir redistributif particulièrement important, puis, à égalité, les aides au logement et les minima sociaux¹⁹.

Le champ de la redistribution ne se limite toutefois pas aux transferts monétaires, c'est-à-dire aux prestations financières versées aux ménages. Les administrations publiques délivrent aussi des services « en nature », des prestations, et dont les modèles de simulation statistiques ont du mal à estimer l'impact en termes de redistribution. C'est particulièrement le cas dans les domaines de la santé, de l'éducation et du logement social. Ce sont des services publics délivrés gratuitement ou à faible coût et qui s'avèrent selon l'INSEE très redistributifs compte tenu de l'importance des masses financières qu'ils génèrent. Selon une publication de l'INSEE qui date de 2008, les services publics de santé, d'éducation et de logement contribueraient deux fois plus que les transferts monétaires à la réduction des inégalités de niveaux de vie²⁰.

Tout ceci explique qu'en France les niveaux de pauvreté et d'exclusion ont globalement été toujours plus contenus qu'ailleurs. En protégeant les populations les plus démunies (personnes âgées, familles monoparentales, familles nombreuses), le taux de pauvreté français demeure parmi le moins élevé d'Europe. Selon la DREES, sans le modèle social français, c'est-à-dire sans les transferts fiscaux et sociaux, le taux de pauvreté serait de huit points supérieurs à ce qu'il est actuellement²¹. Rappelons que le taux de pauvreté est en Allemagne de 16,1% (contre 10% en 2000 !), de 16,2% au Royaume Uni contre 14% en France.

La société dans son ensemble y gagne en cohésion, le gage, le croit-on à Force Ouvrière, d'une société un peu moins en proie à la désespérance sociale. Elle y gagne aussi économiquement car la protection sociale est aussi un investissement d'avenir à la lumière de ceux réalisés dans les domaines de la lutte contre la pauvreté infantile et dont on sait qu'ils sont aussi un moyen d'améliorer la productivité du travail future !

¹⁸ DG-Trésor, mars 2014, *Redistributivité global du système socio-fiscal*.

¹⁹ L'INSEE n'a pas pris en compte dans l'analyse toutes les prestations, ni tous les prélèvements : les aides à la garde d'enfants, les bourses scolaires et l'allocation personnalisée d'autonomie ont été exclues de l'analyse. Les revenus de remplacement (indemnité chômage, retraite, indemnité journalières) ont été intégrés dans les revenus, c'est-à-dire en amont de la redistribution, car fortement corrélés aux droits ouverts par cotisation. Par souci de cohérence, les prélèvements affectés au financement de ces risques n'ont donc pas non plus été inclus dans l'analyse.

²⁰ INSEE, *Portrait social*, édition 2008.

²¹ Drees, 2013, *Minima sociaux et prestations sociales*, édition 2013.

ELLE COMPENSE UNE DECENNIE DE MOINS-DISANT FISCAL

Avec la libéralisation de nombreux marchés (biens, services, personnes et capitaux), l'absence d'harmonisation fiscale et l'adoption de la monnaie unique, tous les éléments ont été réunis pour que s'épanouisse en Europe la concurrence fiscale. Cela a instauré une politique globale de baisse des prélèvements obligatoires et offert un cadre favorable à toutes les pratiques d'expatriation fiscale (qu'elles soient légales comme l'optimisation fiscale, ou illégales avec la fraude et l'évasion fiscale).

En Europe en particulier, loin d'être le résultat « involontaire » de l'absence d'harmonisation, la concurrence fiscale que la Commission européenne considère comme l'élimination des entraves fiscales à l'activité économique, et plus généralement au marché unique, a toujours constitué pour cette dernière un objectif souhaitable – au même titre que la concurrence sur tous les autres segments du marché intérieur. Encore récemment (2010), la Commission communiquait sur la nécessité que les règles fiscales ne « découragent pas les citoyens de tirer profit du marché intérieur »²². Du point de vue des autorités européennes, l'harmonisation fiscale n'a jamais été une priorité. Le cas de la fiscalité indirecte mis à part – celle-ci faisant au contraire l'objet d'une harmonisation²³ – les Etats membres ont toujours été libres de choisir « le système fiscal correspondant le mieux à leurs préférences », dans la limite toutefois et depuis 1997 du respect d'un code de bonne conduite encadrant les « pratiques fiscales dommageables » – un code de bonne conduite largement inopérant dans sa capacité à restreindre la fraude et l'évasion fiscale.

Dans ce contexte, et alors que l'adoption de l'euro a privé les Etats membres du contrôle de leur politique monétaire et de change qui étaient jusqu'alors deux instruments majeurs pour retrouver des marges de compétitivité, la fiscalité est donc devenue un outil, voire l'un des principaux outils de certains petits pays, pour améliorer l'attractivité et la compétitivité de leurs territoires économiques nationaux. **Elle est ainsi devenue le moteur d'un jeu non coopératif** qui s'avère aujourd'hui extrêmement dommageable pour les finances publiques et les modèles sociaux européens.

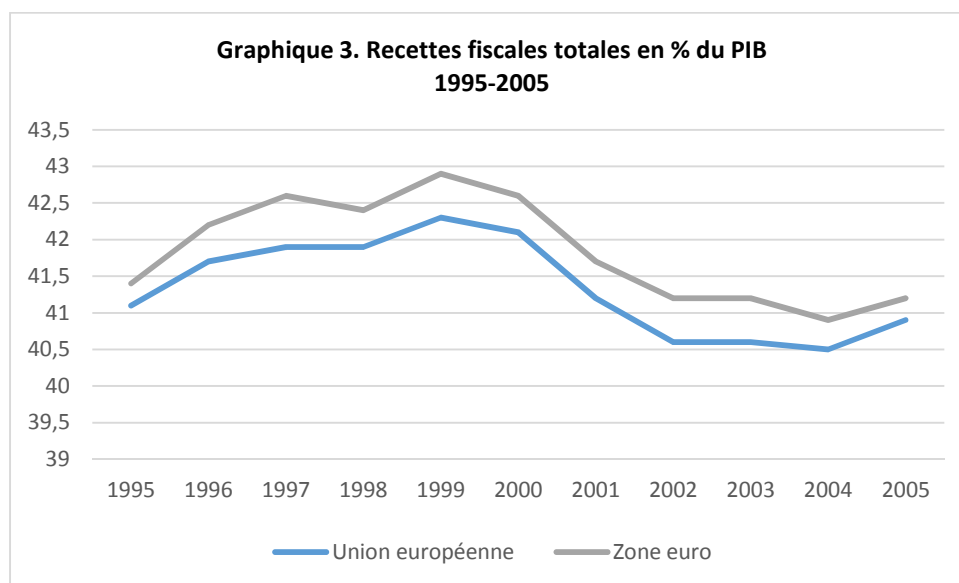
Largement influencées par les thèses libérales de la Commission, les réformes fiscales qui ont eu cours en Europe dans les années 2000 ont donc principalement cherché à diminuer la pression fiscale des bases les plus mobiles, c'est-à-dire celles en capacité de faire jouer la concurrence fiscale en choisissant librement leurs lieux d'implantation, de résidence et d'imposition. Les grandes entreprises se sont ainsi vues « offrir » des possibilités toujours plus nombreuses et complexes d'optimiser leur charge fiscale quand de leur côté, les particuliers bénéficiant de très hauts revenus et/ou d'importants patrimoines (cadres internationaux, financiers, artistes...) ont pu bénéficier notamment de la progressive suppression en Europe de l'impôt sur la fortune, de la quasi-suppression des droits de succession et, dans un certain nombre de pays, de législations fiscales particulièrement favorables pour les non-résidents (cas notamment du Luxembourg, de l'Autriche, de l'Irlande ou encore du Royaume-Uni). Dans cette course au moins-disant fiscal, les stratégies nationales ont été plus ou moins affirmées. En étant particulièrement agressifs sur le plan fiscal (les plus petits Etats peuvent augmenter leurs recettes fiscales en abaissant leurs taux), certains petits

²² Cf. sur le site de la Direction de la fiscalité et de l'Union douanière de la Commission européenne, la synthèse de la stratégie fiscale de l'UE.

²³ La libre circulation des marchandises, des services et des capitaux ne doit pas être entravée par la fiscalité, d'où l'harmonisation qui prévaut en la matière et la règle selon laquelle aucun pays ne peut modifier les taux de TVA de façon unilatérale.

pays comme la Suisse ou le Luxembourg ont obligé les plus grands Etats, soit à réduire leurs dépenses publiques, soit à concentrer leurs impôts sur les facteurs les moins mobiles²⁴.

La course à la baisse des prélèvements obligatoires est particulièrement visible dans les graphiques ci-dessous retraçant l'évolution des recettes fiscales totales exprimées en pourcentage de PIB (graphique 3) et l'évolution des taux marginaux en matière d'impôt sur le revenu et d'IS (graphique 4). Le décrochage à partir du début de la décennie 2000 est particulièrement net sur les trois graphiques.



NB : sont incluses ici les cotisations sociales obligatoires et facultatives.
Source : Eurostat²⁵.

Cette politique de moins-disant fiscal qui n'a pas favorisé, loin de là, toutes les catégories de ménages et d'entreprises n'a pas été, en France, sans conséquences sur l'équilibre des comptes publics²⁶.

Telle est en effet la conclusion d'un rapport très « institutionnel » de 2010. Les conclusions de ses auteurs – JP. Cotis, alors Directeur Général de l'INSEE et de P. Champsaur, ancien DG de l'INSEE et président à l'époque de l'autorité statistique – sont particulièrement éclairantes en pointant la responsabilité de cette politique menée à partir du début des années 2000 dans le creusement de la dette publique, **un creusement de l'ordre de 400 à 600 milliards**. Selon les auteurs, tous les efforts consentis dans la réduction de la composante structurelle du déficit public, liés notamment à la

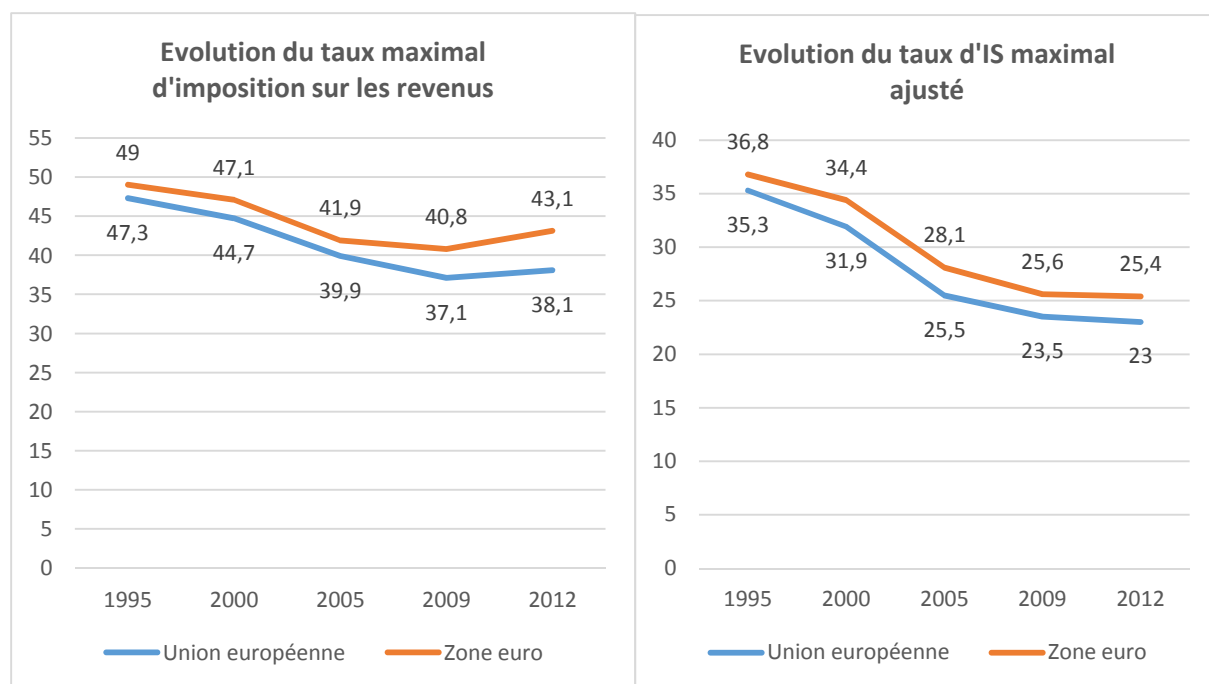
²⁴ Mathieu C., Sterdyniak H., 2012, « Europe : comment éviter la concurrence fiscale », in *Revue FORUM*, n°3, juin.

²⁵ Eurostat, 2007, *Statistiques en bref*, Les recettes fiscales dans l'UE, n°31-2007.

²⁶ En France, la manifestation la plus symptomatique de cette politique de moins-disant fiscale s'est traduite par la loi « TEPA » – loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, surnommée « paquet fiscal » – qui a notamment eu pour objet la suppression des droits de succession, la création de nouvelles exonérations à l'ISF qui s'est vu par ailleurs considérablement allégé. Associé au bouclier fiscal, la loi TEPA que Force Ouvrière a toujours combattu a coûté au final une cinquantaine de milliards d'euros entre 2007 et 2012. Pour preuve de son caractère aberrant, et notamment dans le contexte de crise dans lequel cette loi a vu le jour, toutes les dispositions de cette loi visant à une baisse d'impôts ont été progressivement supprimées par le même gouvernement à l'origine de la loi.

maîtrise des dépenses de fonctionnement et d'investissement, ont été plus qu'annulés par cette politique²⁷.

Graphique 4. L'Europe du dumping fiscal



Source : Eurostat, Taxation trends 2011 et 2013.

Il ne s'agit pas de nier la réalité de la fiscalité en France mais d'être au clair sur ses fondements. Si le financement de notre modèle social en explique légitimement une grande partie, la récente remontée du taux de prélèvements obligatoires (depuis fin 2011), difficilement acceptée par l'opinion publique, s'explique aussi par le besoin de rattraper la perte de recettes fiscales qu'une politique de moins-disant fiscal et clientéliste avait engendrée durant toute la décennie des années 2000, participant d'une dégradation importante des comptes publics.

²⁷ Cotis JP., Champsaur P., 2010, *Rapport sur la situation des finances publiques*.

REFORME FISCALE : LES VOIES A EXPLORER SELON FORCE OUVRIERE

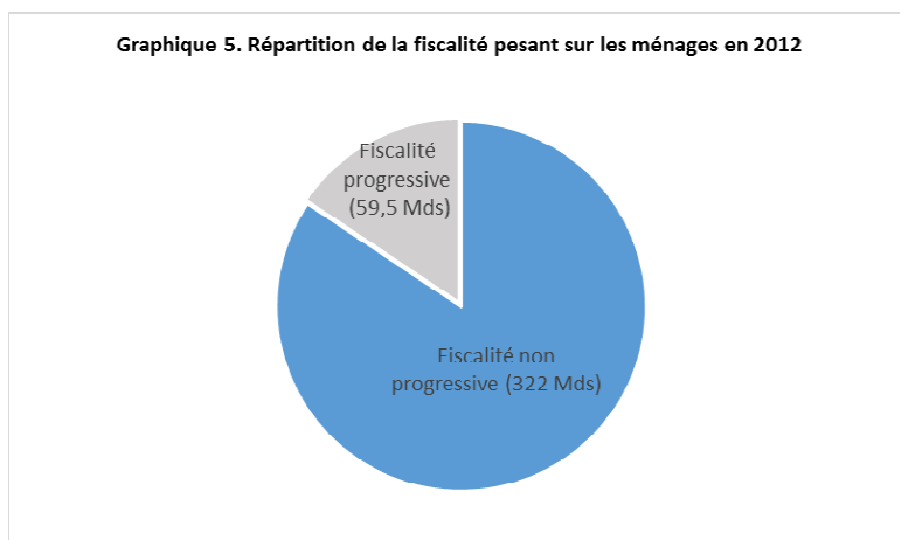
Le système de redistribution français reste encore assez fortement redistributif. Mais c'est surtout par l'entremise des prestations et de moins en moins par celle des prélèvements fiscaux. Au contraire, **le système fiscal stricto sensu est moins efficace qu'il y a trente ans pour réduire les inégalités de revenus et de niveaux de vie**. Il a perdu de son « intensité redistributive » **car il a perdu de son caractère progressif**, soit l'une des caractéristiques essentielles pour réduire les inégalités de revenus et de niveaux de vie.

Plusieurs mécanismes concomitants sont responsables de cette situation.

En premier lieu, la perte de progressivité de l'impôt sur le revenu dont le barème a perdu en l'espace de trente ans près de 10 tranches, et le taux marginal supérieur près de 20 points !

Parallèlement, alors que la fiscalité des ménages les plus aisés s'est progressivement allégée via la diminution de la fiscalité sur les revenus financiers et sur les successions, celle pesant sur l'intégralité des ménages, les plus aisés comme les plus modestes, s'est, quant à elle, alourdie dans des proportions importantes via la progressive substitution de la fiscalité proportionnelle à la fiscalité progressive que représente l'impôt sur le revenu (IR).

Aujourd'hui, l'IR représente à peine 6,3% du total des prélèvements obligatoires et 10,4 % des impôts. Son rôle décroissant dans le total des prélèvements obligatoires a été compensé par celui croissant de la fiscalité proportionnelle non progressive (indirecte et directe) que constitue d'une part, la fiscalité indirecte sur la consommation (TVA et taxes sur les produits) et de l'autre, la CSG et CRDS. Au final, sur les 410 Mds de recettes fiscales acquittées par les ménages en 2012, presque 80% (322 Mds) relèvent d'une fiscalité non progressive, c'est-à-dire d'une fiscalité en grande partie indépendante du niveau de revenus des ménages²⁸.



Source : INSEE et calculs à partir de INSEE (2012)

²⁸ La TVA (142,5 Mds), les taxes sur les produits (82 Mds), la CSG (91,2) et la CRDS (6,6 Mds) représentent 322 Mds sur les 410 mds de recettes fiscales payées par les ménages en 2012, soit 78%. Le total des recettes fiscales s'élevaient en 2012 à 570 Mds.

Dans un contexte où les inégalités de revenus sont reparties à la hausse, cette situation est profondément injuste. Pour Force Ouvrière, il est impératif de stopper cette tendance qui va à rebours de la justice sociale. Il faut réhabiliter la fiscalité directe progressive, en premier lieu l'impôt sur le revenu. Ce dernier doit retrouver une place centrale au sein des prélèvements obligatoires afin que soit restauré son impact redistributif.

RESTAURER LA PROGRESSIVITE DU SYSTEME FISCAL DANS SON ENSEMBLE

FISCALITE INDIRECTE : UNE FISCALITE REGRESSIVE QU'IL FAUT LIMITER

Comme on peut le voir dans le tableau ci-dessous, les prélèvements indirects (acquittés par les ménages et les entreprises confondus) représentent un très gros tiers des prélèvements obligatoires (plus de 35%). C'est un chiffre désormais légèrement au-dessus de la moyenne européenne après que la France ait depuis 2011 progressivement réduit le champ de ses taux réduits, sur la base notamment des recommandations récurrentes de la Cour des Comptes. Précisons que ce chiffre ne prend pas en compte l'augmentation des taux de TVA effective à partir de janvier 2014.

Tableau 6. Structure des prélèvements obligatoires en 2011			
	En % du PIB en France	En % du total des prélèvements obligatoires	
		France	Zone euro
Prélèvements directs	11%	26,9 % → seuls l'Europe de l'est et les pays baltes ont une proportion de prélèvements directs inférieure	30,9%
Prélèvements indirects	15,1%	35,4 % → ce chiffre ne prend pas en compte l'augmentation des taux de TVA effective à partir de janvier 2014	33%
Cotisations sociales obligatoires versées à des administrations publiques	16,7%	38,4% → hormis l'Allemagne et les Pays Bas, la France n'est distancée que par l'Europe de l'Est	36,5%
Total (TPO)	42,8%	100%	100%

Source : Eurostat, Taxation trends, édition 2012.

Depuis janvier 2014 en effet, le taux normal de TVA est passé de 19,6% à 20%, le taux intermédiaire de 7 à 10% (secteur de la restauration, de l'hôtellerie, travaux dans le bâtiment...), le taux réduit (produits alimentaires de première nécessité, certains médicaments, abonnements énergétiques...) est resté finalement à 5,5% ; quant au taux super réduit (2,1%), s'il est un des plus bas en Europe, son périmètre est peu étendu (presse, médicaments remboursables...).

Parmi cette fiscalité indirecte, la TVA occupe la première place des impôts les plus rémunérateurs avec un rendement de plus de 142,5 milliards d'euros en 2012, soit 15% du total des prélèvements obligatoires, contre 59,5 milliards pour l'impôt sur le revenu qui ne représente plus que 6,3% des prélèvements obligatoires.

La fiscalité sur la consommation ne se limite toutefois pas à la TVA. Ainsi de très nombreuses taxes (comme la TIPP, les taxes sur les boissons, le tabac, la taxe pour le fonds du service public de la production d'électricité, les droits d'enregistrement, taxes sur les conventions d'assurance...) frappent la consommation des ménages et ont un très fort rendement (82 Mds en 2012).

Tableau 7. Rendement des principaux impôts pesant sur les ménages en 2012*

Tableau 7. Rendement des principaux impôts pesant sur les ménages en 2012*	
Fiscalité indirecte	
TVA	142,5 Mds ≈ 15% du total des prélèvements obligatoires ou 25% des impôts
Autres impôts sur la consommation	82 Mds ≈ 9% des prélèvements obligatoires ou 14,4% des impôts
Fiscalité directe	
Impôt sur le revenu	59,5 ≈ 6,3% des prélèvements obligatoires ou 10,4% des impôts
CSG	91,2 Mds ≈ 9,5% des prélèvements obligatoires ou 16% des impôts
CRDS	6,6 Mds
Prélèvement sur les capitaux mobiliers	6,6 Mds
Taxe d'habitation	16,9 Mds ≈ 1,8% des prélèvements obligatoires
ISF	5 Mds

* Rendement total des impôts en 2012 : + 570 Mds d'euros²⁹.

Source : Insee.

La fiscalité indirecte sur la consommation est une fiscalité particulièrement injuste car elle frappe tous les ménages, indépendamment du niveau de leur revenu et donc de leur capacité contributive. C'est une fiscalité régressive car elle pèse davantage sur les ménages situés en bas de l'échelle de revenus, ces derniers consacrant une part plus grande de leur revenu à la consommation plutôt qu'à l'épargne (qui est nulle pour les ménages les moins aisés) et qui a longtemps bénéficié, quant à elle, d'une fiscalité largement inférieure à la fiscalité sur la consommation.

Selon une simulation de l'INSEE en 2008, et qui ne prend donc pas en compte ni les hausses de TVA de janvier 2014, ni l'impact de la fiscalité écologique, la TVA pèse en moyenne presque trois fois plus dans le revenu net des ménages les moins aisés (il s'agit des 20% des ménages les moins aisés) que dans celui des ménages les plus aisés. La proportion est d'ailleurs la même pour l'ensemble des autres prélèvements sur la consommation³⁰.

²⁹ Les prélèvements obligatoires = 950 Mds en 2012 (soit 90% des recettes publiques totales) constitués pour 60% d'impôts et pour 40 % de cotisations.

³⁰ Insee, *Portrait social*, édition 2008.

Fort du constat de régressivité, la fiscalité indirecte ne peut plus continuer d'augmenter. Avec la fiscalité écologique, la fiscalité indirecte est pourtant amenée à prendre encore plus d'importance au sein de la structure fiscale, une évolution inacceptable pour Force Ouvrière.

LA FISCALITE ENVIRONNEMENTALE

Selon la définition donnée par l'OCDE, on appelle fiscalité environnementale, les impôts, taxes et redevances dont l'assiette est constituée par un polluant, ou plus généralement par un produit ou un service qui détériore l'environnement ou qui se traduit par un prélèvement sur des ressources naturelles renouvelables ou non renouvelables.

Contrairement à une idée largement répandue, **la fiscalité environnementale est importante en France**. En comparaison de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés, son rendement est loin d'être insignifiant puisqu'il s'est élevé en 2012 à 40,5 milliards d'euros, soit 4,4% de l'ensemble des prélèvements obligatoires (tableau 8)³¹.

La fiscalité environnementale est essentiellement une fiscalité assise sur la consommation, en particulier sur la consommation de carburants, d'électricité et d'eau. Elle est principalement acquittée par les ménages – en vertu de l'incidence fiscale, les entreprises la répercutent sur le prix des produits ou les salaires.

Les 47 taxes environnementales sont réparties en quatre grandes catégories : l'énergie, les transports, la pollution et les ressources. L'énergie génère le plus grand rendement budgétaire, équivalent à presque 80% des recettes fiscales environnementales dont 58% au titre de la seule taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques (le rendement de la TIPCE s'est élevé à 23,6 Mds en 2012 !). Le transport génère, quant à lui, 15 % du rendement environnemental (presque 6 Mds).

Tableau 8. Rendement des principales recettes fiscales environnementales		
	Recettes 2012 (en millions d'eu	Part dans le total des prélèvements obligatoires (en %) 2012
Taxes sur l'énergie	31 569	3,5
Dont : Taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques	23 559	2,6
Taxes sur l'électricité	6 095	0,7
Taxe sur les transports	5 806	0,6
Dont : taxe sur les cartes grises	2 117	0,2
taxe sur les véhicules de société	985	0,1
Taxes sur la pollution	2 497	0,3
Taxes sur les ressources	610	0,1
Total	40 482	4,4

³¹ Les recettes fiscales environnementales alimentent, à parts égales, le budget de l'Etat et celui des collectivités locales (48 et 49%). Un peu moins de 3% du produit des taxes environnementales est versé aux organismes de sécurité sociale.

Source : Commissariat Général au Développement Durable.

LA JUSTIFICATION THEORIQUE DE LA FISCALITE ENVIRONNEMENTALE : LA DOUBLE DEFAILLANCE DU MARCHÉ

Au fondement théorique de la fiscalité environnementale figurent ce que l'on appelle en économie « les externalités négatives », c'est-à-dire le fait qu'une activité économique (de production ou de consommation) puisse générer des conséquences négatives ou dommageables sur autrui, en l'espèce sur l'environnement, sans donner lieu à une compensation, plus exactement, sans être pris en compte par le système de prix. Alors qu'une usine peut polluer les nappes phréatiques obligeant par exemple les pouvoirs publics à engager des mesures coûteuses de dépollution financées par ailleurs par les contribuables, quand il n'existe pas de fiscalité désincitative à la pollution ou incitative à des comportements propres, le gain du pollueur reste indépendant des dommages qu'ils génèrent sur l'environnement et/ou sur les usagers. Se constitue ainsi un écart entre les coûts collectifs globaux et les coûts privés des pollueurs. En taxant par la fiscalité environnementale l'activité du pollueur ou du consommateur, la fiscalité environnementale permet ainsi une « internalisation » des dommages environnementaux, rendant le gain du pollueur ou du consommateur dépendant de son impact environnemental.

Intégrer une fiscalité environnementale revient donc à introduire un « signal prix » dont il est fait l'hypothèse qu'il permettra de modifier durablement les comportements en faveur d'une prise en compte durable des problématiques environnementales, que ce soit au niveau des producteurs et des consommateurs via notamment les écotaxes ou les redevances. Pour ses défenseurs, la fiscalité environnementale représente donc un moyen efficace de rendre à la fois la pollution coûteuse pour le pollueur et un moyen de compenser les coûts environnementaux et sociaux liés à la consommation de polluants et à la raréfaction des ressources. Celle-ci a un autre avantage pour ses partisans : celui de réduire le « coût du travail » par un allègement des cotisations sociales patronales et salariales ! La fiscalité environnementale offrirait donc ainsi en théorie l'avantage d'un double effet bénéfique, appelée « double dividende » à fois pour l'environnement, le bien-être collectif et pour l'économie...

En marge de la fiscalité environnementale qui constitue avec les marchés de droits à polluer ou les subventions, les principaux instruments économiques visant à la prise en compte des enjeux environnementaux dans les comportements, les instruments réglementaires constituent l'autre grande modalité d'intervention publique. Pendant longtemps, ces instruments réglementaires que sont notamment les autorisations d'exploitation, les interdictions d'utiliser certains produits ou encore les obligations administratives ou judiciaires de respecter des normes (normes techniques, de produits, de rejets de certains polluants ...) ont eu la préférence des pouvoirs publics. La conversion des décideurs publics au discours et aux pratiques empruntées à la pensée économique néo-libérale de la déréglementation a conduit à délaisser l'approche réglementaire jugée trop autoritaire, trop générale, trop uniforme et à préférer les mécanismes de marché, la fameuse « main invisible » des prix – le Protocole de Kyoto (1997) qui instaure un marché de permis d'émission pour réduire au plan mondial les émissions de gaz à effet de serre s'inscrit dans ce cadre idéologique.

UNE FISCALITE DE RENDEMENT PEU EFFICACE POUR PROTEGER L'ENVIRONNEMENT

Une fois les principes théoriques rappelés, qu'en est-il de la réalité ?

Il est aujourd'hui largement admis que **la fiscalité écologique est essentiellement une fiscalité de rendement, très peu liée à une préoccupation écologique.**

Plusieurs rapports l'ont souligné. Parmi ceux-ci, celui du Conseil des impôts qui en 2005 a fait ressortir le peu d'efficacité du point de vue de la préservation de l'environnement des taxes écologiques dont les taux sont souvent trop faibles, et sans rapport avec les dommages pour que soit respecté le principe du « pollueur-payeur ». Sans compter, complète le rapport, la complexité des dispositifs assis sur des assiettes elles aussi complexes, leur contrôle difficile et l'ampleur des dérogations existantes. En 2013, l'Inspection générale des finances a rendu conjointement avec l'inspection générale du ministère de l'agriculture un rapport sur la fiscalité des produits phytosanitaires qui conclut que la fiscalité est impuissante à lutter contre la pollution engendrée par ces produits dont l'utilisation par les agriculteurs est stable.

Un autre exemple est celui de l'instauration en 2000 de la Taxe Générale sur les Activités Polluantes (TGAP) visant l'utilisation de phosphates dans les détergents domestiques et industriels jugée responsable de la pollution des milieux aquatiques (phénomène d'eutrophisation). Alors qu'en 2008, l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques constatait que les volumes de ventes n'avaient pas évolué à la suite de la mise en place de la taxe sur les lessives, accréditant la thèse d'un signal-prix peu efficace pour inciter à la baisse de la consommation, l'interdiction totale des phosphates dans les détergents textiles ménagers en 2007 a permis, quant à elle, de réduire de 20 à 25 % le phénomène d'eutrophisation des milieux aquatiques. En dépit de ce constat qui montre l'efficacité bien réelle quant à elle d'une intervention de nature réglementaire (c'est-à-dire l'interdiction), les partisans des écotaxes continuent de vanter le succès de la TGAP...³²

Pour Force Ouvrière, il faut cesser l'hypocrisie. Les politiques publiques environnementales financées par l'impôt direct, progressif, les services publics de l'Etat et des collectivités, le recours à la voie réglementaire et à la production de mesures normatives sont bien plus efficaces (et justes) que les taxes de la fiscalité environnementale³³ s'il s'agit de faire évoluer des pratiques ou de sanctionner ce qui doit l'être au regard de la loi.

Il appartient aux pouvoirs publics de prendre leurs responsabilités. La question environnementale est d'abord une question sociale qui rejoint la problématique générale de la finalité de l'activité productive. S'il est souhaitable et nécessaire de responsabiliser les entreprises aux conséquences de leurs activités sur l'environnement et sur la santé des salariés, il revient aux pouvoirs publics de développer une politique environnementale positive en visant par exemple une transformation de l'urbanisme, en repensant l'habitat, en développant les transports collectifs. L'innovation technique pour apporter des solutions doit être encouragée. En ce sens, la mise en place de filières éco-industrielles pour développer les écotecnologies appliquées à la préservation de l'environnement (eau, air, sol, déchets y compris la récupération, odeur, bruit...) de manière préventive ou curative,

³² Dans la même veine, la littérature favorable aux écotaxes cite abondamment l'exemple des taxes suédoises instituées en 1991 et 1992 sur le dioxyde de soufre (SO₂) et les dioxydes d'azote (NO_x) polluants issus de la combustion d'énergie fossile qui auraient permis de réduire de 50 % la teneur en soufre dioxydes d'azote des combustibles. Sauf que cette même littérature oublie de souligner que, concomitamment, d'autres instruments étaient mise en place comme les permis d'émission ou les incitations financières. Au final, il est très difficile d'apprécier de ce qui relève des seuls effets de la taxe sur la réduction des nuisances.

Alors que la TGAP constitue le principal volet fiscal abouti de feu le « Grenelle de l'environnement », son efficacité globale s'avère très faible compte tenu notamment de la faiblesse des tarifs applicables, des possibilités d'en être exonéré et du caractère élevé des seuils d'assujettissement excluant du dispositif bon nombre d'installations polluantes...

³³ Les économistes de l'environnement en conviennent d'ailleurs dans leur grande majorité. En outre, on ne voit pas pourquoi les effets théoriquement bénéfiques de la fiscalité écologique comme l'incitation à la Recherche-Développement ou la création d'un marché de nouvelles technologies par exemple ne pourraient pas non plus émerger du cadre de la réglementation.

appliquées à l'efficacité énergétique, à la réduction des émissions de gaz à effet de serre et aux énergies renouvelables, vont pour Force Ouvrière dans le bon sens comme d'ailleurs le lancement du programme des investissements d'avenir. La politique publique environnementale doit être financée par l'ensemble des recettes fiscales, et en premier lieu par la fiscalité directe.

Pour Force Ouvrière, la fiscalité dite environnementale n'est pour l'heure qu'une fiscalité de rendement dès lors qu'il n'existe pas de solutions alternatives aux produits taxés et que les ménages et les entreprises n'ont pas d'autres choix que de continuer à consommer les biens taxés. Dissuader fiscalement les ménages de prendre leurs voitures n'a pas de sens, autre que budgétaire, s'ils n'ont pas de transport en commun. Faire payer aux ménages la pollution en carbone de leur consommation n'a pas de sens s'il n'existe pas de substituts disponibles et financièrement accessibles.

En outre, la fiscalité écologique ne peut pas être envisagée comme un substitut pérenne à d'autres composantes de la fiscalité au risque d'affaiblir encore la progressivité de notre système fiscal. Il n'est en particulier pas acceptable que la préoccupation environnementale, pourtant légitime, serve de prétexte et d'alibi pour faire glisser la fiscalité des entreprises vers la fiscalité environnementale payée par les ménages.

Pourtant, c'est bel et bien ce qui a été décidé avec le vote, dans la loi de finances 2014, d'une « contribution climat énergie », sorte de taxe carbone revisitée, qui devrait monter en puissance d'ici 2016 pour atteindre un rendement de 4 milliards d'euros dont plus de la moitié (2,6 milliards) sera acquittée par les ménages³⁴. Cette composante carbone, qui viendra s'ajouter aux taxes intérieures sur la consommation des produits énergétiques (TIC) – et qui touchera aussi l'électricité de détail pourtant décarbonée à 95% ! – contribuera au financement du Crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) à hauteur de 4 milliards.

Alors qu'une première taxe carbone (alors censurée par le Conseil constitutionnel) avait été proposée en 2009 pour compenser la suppression de la taxe professionnelle, avec cette nouvelle contribution carbone, la France, comme avant elle les pays nordiques, révèle sa conception de l'environnement vu essentiellement, par les pouvoirs publics, comme une assiette destinée à compenser l'abaissement de la fiscalité des entreprises dans le cadre d'une politique dite d'amélioration de la compétitivité. Ce faisant, la France met en œuvre les recommandations de l'OCDE et de la Commission européenne en faveur du recyclage du produit des taxes environnementales dans une baisse des prélèvements sur le travail. Il faut savoir d'ailleurs que la Commission européenne a lancé des négociations sur la mise en œuvre d'une écotaxe globale qui servirait de support à une réforme fiscale d'ensemble visant à abaisser durablement l'imposition des entreprises !

UNE FISCALITE INJUSTE SOCIALEMENT

Inefficace sur le plan environnemental, dévoyée dans ses objectifs, la fiscalité écologique est aussi injuste socialement. Le caractère régressif de la fiscalité environnementale, à l'instar de la TVA et des autres taxes sur la consommation, est en effet largement reconnu.

³⁴ La CCE doit rapporter 340 millions d'euros en 2014 puis 2,5 milliards en 2015 et 4 milliards en 2016. La TIC n'augmentera en 2014 que sur le fioul lourd, le gaz naturel et le charbon. Selon le rapporteur au budget Christian Eckert, la CCE devrait représenter en 2015 une augmentation d'environ 2,9 centimes par litre pour le gazole.

La composante carbone intégrée aux TIC sera fixée à 7 euros la tonne en 2014, puis atteindra 14,5 euros en 2015 et 22 euros en 2016.

Qu'il s'agisse en effet des taxes sur l'énergie, les carburants, l'eau ou sur les déchets, ces taxes qualifiées d'environnementales représentent un pourcentage plus élevé du revenu des ménages modestes que de celui des ménages plus aisés. Elles touchent en effet des biens de première nécessité (eau) ou des dépenses contraintes (combustibles pour le chauffage, les carburants) qui représentent une part bien plus importante dans le budget des catégories socioprofessionnelles les plus modestes. La fiscalité environnementale induit aussi une inégalité géographique. Les ménages ruraux sont généralement plus atteints par une hausse du prix des carburants que les ménages citadins. En outre, ces ménages ruraux éloignés des centres villes et souvent de leurs lieux de travail sont très souvent des ménages modestes ne disposant pas de modes de transports alternatifs aux modes de transports individuels.

Pour atténuer l'injustice de la contribution climat énergie qui frappera les ménages indépendamment de leurs facultés contributives, 700 millions d'euros de compensation devraient être alloués aux ménages sans que soient à ce jour précisément définis quels types de ménages seraient visés, et selon quelles modalités. En février 2014, le Comité pour la fiscalité environnementale s'est interrogé sur ces mesures. Une partie des membres de l'instance se sont prononcés pour une compensation forfaitaire de 200 euros par an et par ménage, réservée aux ménages situés dans les plus bas déciles de revenus soit 3 à 4 millions de ménages concernés. Ces mesures, qui restent encore à être précisées, risquent d'être toutefois insuffisantes pour corriger les effets régressifs de la taxe – la consommation réelle pouvant excéder très souvent le forfait. Il est à craindre que la mesure de compensation d'un prélèvement injuste soit elle-même injuste compte tenu du caractère très divers des situations personnelles (distance entre l'habitat et le travail et les activités des enfants, mode de chauffage, exposition de l'habitation, facilités de transport public, nord/sud, est/ouest, plaine/montagne ...) et donc difficilement appréhendable par une mesure de compensation. En outre, l'on peut s'interroger, du point de vue de l'objectif visé, à savoir celui de déclencher par un signal-prix un changement de comportement, des conséquences de la mise en œuvre de mesures compensatoires. Quel message en matière environnemental sera délivré notamment auprès des catégories de la population entièrement bénéficiaires ?

REDONNER SA PLACE A LA FISCALITE DIRECTE : L'EPINEUSE QUESTION DES DEPENSES FISCALES

Concomitamment à l'importance croissante de la fiscalité indirecte parmi laquelle la fiscalité écologique, la fiscalité directe, par ses nombreuses limites, a été incapable de contrecarrer la perte de progressivité du système fiscal dans son ensemble. Première raison à ce constat : l'étroitesse de son assiette taxable.

Qu'il s'agisse de l'impôt sur le revenu supporté par les ménages ou de l'impôt sur les sociétés payé par les entreprises (puis transmis aux ménages et/ou aux salariés), ces deux principaux impôts directs ont en effet une fiscalité dérogatoire particulièrement importante. Alors que pour les ménages on parle de dépenses fiscales ou « niches fiscales », la plupart des dépenses fiscales bénéficiant aux entreprises ne sont plus comptabilisées comme telles et sont devenues des « modalités particulières de calcul de l'impôt sur les sociétés ». Ces dépenses fiscales peuvent prendre différentes formes : taux réduits d'imposition, exonérations, abattements, réductions ou crédits d'impôt.

Le PLF 2014 fait état de 460 dépenses fiscales pour un coût estimé à près de 80 Mds en 2014 (70,2 Mds hors CICE), soit plus que le rendement de l'impôt sur le revenu ! Un peu moins de la moitié du coût total des dépenses fiscales concernent le seul impôt sur le revenu (pour un montant de 33 Mds), et un peu plus de 20 % concerne la TVA (pour environ 17 Mds). Pour les entreprises assujetties à l'IS, ce sont surtout les dépenses fiscales qui ne sont plus comptabilisées comme telles qui coûtent le plus

aux finances publiques. Considérées comme des modalités particulières de l'impôt, elles ont un coût évalué à plus d'une cinquantaine de milliards en 2013³⁵.

L'importance de cette fiscalité dérogatoire est préjudiciable à plus d'un titre. Elle se traduit tout d'abord par des rendements fiscaux faibles et donc un manque à gagner très important pour les finances publiques (130 Mds si l'on fait le total des dépenses fiscales comptabilisées comme telles et les autres). En témoigne l'importance décroissante de l'impôt sur le revenu en % du total des prélèvements obligatoires. En 1980, il représentait 10,2% des prélèvements obligatoires contre à peine 6,3% en 2012.

Tableau 9. Estimation des principales recettes et pertes fiscales pour 2014	
Recettes fiscales	Dépenses fiscales
Total des recettes fiscales nettes : 286,3 milliards	Total des dépenses fiscales : 80 Mds
<i>Dont :</i>	<i>Dont :</i>
Impôt sur le revenu : 75,3 milliards	33,4 milliards au titre de l'IR
Impôt sur les sociétés : 36,2 milliards	3 milliards au titre de l'IS
TVA : 139,3 milliards	16,4 milliards au titre de la TVA
IR-IS**	19 Mds au titre de IR-IS
	+ 51 milliards de « modalités particulières d'imposition »* au titre de l'IS.

** dispositions communes à l'IR et l'IS (bénéfices industriels et commerciaux, agricoles, non commerciaux)

* chiffre pour 2013, celui pour 2014 n'a pas été communiqué.

Source : PLF 2014.

Outre la perte considérable de recettes fiscales que cette fiscalité dérogatoire engendre, celle-ci est aussi responsable d'une pression fiscale injustement décroissante : les ménages aisés et plus encore les entreprises, étant en capacité de tirer parti ou d'optimiser leur pression fiscale grâce à la fiscalité dérogatoire. S'agissant de l'impôt sur le revenu, la fiscalité dérogatoire sur les revenus d'épargne est directement responsable de la perte de progressivité de cet impôt ; quant aux entreprises, l'optimisation fiscale permet aux plus grandes d'entre elles d'être plus faiblement imposées que les autres³⁶.

La fiscalité dérogatoire a encore un autre effet pervers : celui de créer un problème d'affichage et de rendre illisible le système fiscal. Compte tenu de l'importance de cette fiscalité, la pression fiscale

³⁵ PLF 2014, *Evaluation des Voies et Moyens, Dépenses fiscales*.

³⁶ Cf. plus loin le développement sur la fiscalité des entreprises.

affichée n'est en fait que théorique et la pression fiscale réelle est moins élevée que ce que laissent suggérer les taux nominaux. C'est particulièrement vrai pour les entreprises. Au final, la fiscalité directe est en France à l'opposé de ce qu'il est généralement admis comme une bonne fiscalité à savoir une fiscalité à assiette large et à taux réduits.

Au vu de ce constat, la suppression de la fiscalité dérogatoire apparaît comme une évidence. Pourtant dans les faits, la chose n'est pas si simple car, s'agissant par exemple de l'impôt sur le revenu des ménages, nombre de dépenses fiscales ont une réelle légitimité économique et sociale et les supprimer impliquerait pour certaines des effets pervers (comme l'augmentation du travail au noir en cas de suppression du crédit d'impôt sur les emplois à domicile), pour d'autres, nécessiterait des dispositifs compensatoires qu'il faudra très justement calibrer pour ne pas faire trop de perdants (comme les aides aux familles par exemple et notamment le crédit d'impôt pour frais de garde).

Dans cette perspective, la solution du plafonnement des avantages tirés des dépenses fiscales bénéficiant à la quasi-totalité des ménages a le mérite de la simplicité³⁷.

Ce qui est fondamental pour Force Ouvrière est de supprimer les dépenses fiscales lorsqu'il est clairement établi que l'objectif ou les objectifs recherchés ne sont pas atteints, sont difficiles à établir ou pire, lorsque ces dépenses fiscales ont au contraire des effets pervers (effets d'aubaines). Un constat souvent établi pour quelques dépenses fiscales bénéficiant aux seules entreprises et pour un coût très substantiel.

Cela nécessite de lancer des évaluations approfondies de ces « niches fiscales », de préciser leurs objectifs et de suivre leurs applications par un contrôle ciblé.

De plus, Force Ouvrière est favorable à un plafonnement de celles-ci et à une limitation de durée (pouvant être reconductible si le bilan-évaluation le démontre utile pour les objectifs recherchés).

La fiscalité dérogatoire n'explique pas à elle seule que le système fiscal ait perdu dans sa capacité de redistribution. L'impôt sur le revenu a lui-même perdu beaucoup de sa progressivité sous l'effet conjugué de la baisse des taux maximum d'imposition et de la diminution du nombre de tranches.

LA FISCALITE SUR LE REVENU ET L'EPARGNE : CAP SUR LA PROGRESSIVITE

AUGMENTER LE NOMBRE DE TRANCHES DE L'IR

Alors qu'au début des années 1980, le barème de l'impôt sur le revenu comptait douze tranches avec un taux maximum pour la tranche la plus élevée à 65%, il en comptait, jusqu'il y a peu, seulement cinq avec un taux maximum à 41%. Depuis la loi rectificative de l'été 2012, le taux maximum a été relevé à 45% pour les revenus supérieurs à 150 000 euros par part (soit 450 000 euros annuels pour un foyer fiscal avec deux enfants).

Barème de l'IR en 1982

Jusqu'à 12 620 euros : 0%
De 12620 à 13 190 : 10%
De 13190 à 15 640 : 15%

Nouveau barème de l'impôt sur le revenu depuis juillet 2012

Jusqu'à 5 963 euros : 0%
De 5 964 euros à 11 896 euros : 5,5%
De 11 897 euros à 26 420 euros : 14%

³⁷ Initialement fixé à 25 000 euros majorés de 10% du montant du revenu imposable, le plafonnement a été réduit et fixé à 10 000 euros – sauf dans quelques cas comme pour les investissements outre-mer par exemple.

De 15 640 à 24 740 : 20%	De 26 421 euros à 70 830 euros : 30%
De 24 740 à 31 810 : 25%	De 70 830 euros à 150 000 euros : 41%
De 31 810 à 39 970 : 30%	De 150 000 euros à 1 million d'euros / part: 45%
De 39 970 à 55 790 : 40 %	
De 55 790 à 92 970 : 45%	
De 92 970 à 127 860 : 50 %	
De 127 860 à 151 250 : 55 %	
De 151 250 à 172 040 : 60 %	
Au-delà de 195 000 euros : 65%	

La diminution du nombre de tranches a un effet direct sur la progressivité d'ensemble. Plus les tranches sont larges, plus un même taux marginal est appliqué à des niveaux de revenus différents et variant, comme on peut le voir dans le barème ci-dessus, au minimum du simple au double, puis du simple à 2,7 fois plus (cas de la tranche à 30%) et presque à 7 fois plus (cas de la tranche à 45%).

Le tableau ci-dessous donne un aperçu des taux maximum d'imposition frappant en Europe les revenus. Dans chacun des pays, le taux est obtenu en faisant la somme de l'ensemble des taxations affectant directement les revenus (il s'agit donc d'un taux agrégé) ; dans le cas français, il s'agit de la somme du taux maximal d'impôt sur le revenu, de la CSG et de la CRDS. Bien qu'indicative, cette comparaison permet là encore de mesurer l'impact de la politique de moins-disant fiscale menée en Europe avec la baisse très importante des taux marginaux. Sur la période 1995-2013, celui-ci a diminué presque partout : de 10 points au Danemark, de 9 points en Allemagne, de 7 points en Belgique et de presque 9 points en France.

Tableau 10. Taux d'imposition maximal agrégé sur les revenus en 2013 (<i>Top personal income rate</i>)		Evolution sur la période 1995-2013
Suède	56,6 %	- 4,7
Danemark	55,6 %	- 10,1
Belgique	53,7 %	- 6,9
Portugal	53 %	+ 13
Pays Bas	52 %	- 8
Espagne	52 %	- 4
France	50,2 % Dont 45% pour le taux maximal d'IR + 7,5% de CSG, 0,5% de CRDS et moins la CSG déductible.	- 8,9
Autriche	50 %	+ 0
Allemagne	47,5 %	- 9,5
Italie	47,3 %	- 3,7
Royaume Uni	45 %	+ 5
<i>Taux parmi les plus bas en Europe *</i>		
Lituanie	15 %	- 18
Bulgarie	10 %	- 40
ZE – 17	44,5 %	- 4,5

* Pour ces pays, il s'agit d'une « flat tax », c'est-à-dire d'un taux forfaitaire non progressif.

NB : Cette comparaison est indicative car il s'agit d'une estimation du taux d'imposition global maximal sur les revenus. Dans le cas de l'Europe du Nord, de la Belgique et de l'Italie, la dimension locale (régionale et / ou

municipale) de l'impôt sur le revenu est pris en compte dans le calcul. Dans le cas allemand, la contribution de solidarité est aussi prise en compte. En plus d'être fondée sur des estimations de taux de revenus agrégés, une comparaison pertinente en matière de niveau d'imposition des hauts revenus nécessiterait de surcroît de croiser à la fois les taux marginaux et les niveaux (ou seuils) de tranches. A noter cependant que la plupart des pays européens ont peu de tranches.

Source : Eurostat, Taxation trends, édition 2013.

La perte de « l'intensité redistributive » du système fiscal et en particulier celle de l'impôt sur le revenu s'était matérialisée, pour le dernier décile de revenus en particulier, c'est-à-dire les 10% des ménages les plus aisés, par une baisse de leur « taux d'effort » fiscal. Au final, en proportion de leurs revenus, ces ménages payaient finalement moins d'impôts que des ménages aux revenus inférieurs !³⁸

Des mesures de correction ont été récemment prises parmi lesquelles le plafonnement des niches à 10 000 euros, la baisse du plafond du quotient familial, mais également la création d'une tranche supérieure à 45%. A également été remis en cause le non assujettissement des revenus financiers au barème progressif de l'IR. Depuis que ces derniers ont donc été, en partie (comme on le voit plus loin), réintégrés dans le barème de l'impôt sur le revenu, la question du nombre de tranches de l'impôt sur le revenu et celle du niveau de son taux maximal doit être réinterrogée.

Pour Force Ouvrière, scinder les dernières tranches de l'impôt sur le revenu dans le but de redonner de la progressivité à cet impôt est une voie à privilégier pour des raisons de justice fiscale. Alors que l'impôt sur le revenu est le seul impôt progressif de tout le système fiscal et qu'il ne pèse que 6,3% du total des prélèvements obligatoires, la question du nombre de ses tranches et de son taux maximal doit en effet être réévaluée eu égard au poids, quant à lui, très important de la fiscalité sur la consommation qui frappe de façon régressive l'intégralité des ménages.

LA QUESTION DU PATRIMOINE DES MENAGES

Si l'existence d'une fiscalité dérogatoire sur les revenus du patrimoine a, dans une certaine limite, une justification économique comme celle de ne pas taxer une seconde fois des revenus qui proviennent d'un revenu qui a déjà été taxé, ou encore celle de favoriser un comportement d'investissement ou d'épargne³⁹, la responsabilité de cette fiscalité dérogatoire sur la perte de progressivité de l'IR voire même sa régressivité (pour les derniers centiles de revenus) a été de nombreuses fois établie⁴⁰.

Les revenus du patrimoine (intérêts, dividendes, plus-values mobilières et immobilières...) sont inégalement répartis en France⁴¹. Une situation qui est liée au fait que seuls 20% des ménages les

³⁸ CPO, 2012 ou INSEE, *Portrait social*, 2010.

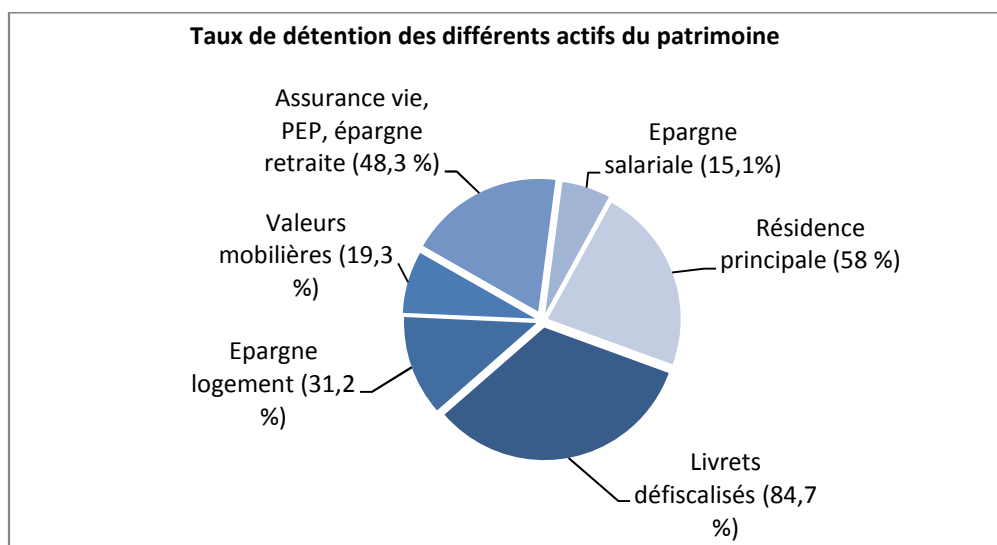
³⁹ Une justification qui rend d'ailleurs difficile l'alignement de la fiscalité de l'épargne sur celle du travail, sauf peut-être sur certains produits financiers très particuliers comme les stocks options par exemple.

⁴⁰ INSEE, « Les revenus et le patrimoine des ménages », *Insee Références*, Edition 2010. INSEE, *Enquête patrimoine*, 2009-2010 mais également Conseil des Prélèvements Obligatoires, juin 2011, *Prélèvements obligatoires sur les ménages : progressivité et effets redistributifs*, La Documentation française.

⁴¹ En matière de fiscalité sur le patrimoine, il convient de distinguer la fiscalité sur les revenus du patrimoine, de celle visant le stock de patrimoine (exemple de l'immobilier taxé au titre de la taxe d'habitation et des taxes foncières), de celle visant la transmission de patrimoine taxée au titre des droits de mutation à titre gratuit.

plus aisés épargnent et que la composition des patrimoines, et notamment des patrimoines financiers, change profondément selon l'importance de ces patrimoines⁴².

Comme on peut le voir sur le graphique ci-dessous, alors que presque 85% des ménages possèdent des livrets défiscalisés (livret A ou bleu, CODEVI devenus LDD...), que moins de la moitié (48,3%) possède de l'épargne longue composée pour l'essentiel d'assurance vie et d'épargne retraite, moins de 20% des ménages possèdent des valeurs mobilières. Les inégalités de patrimoine sont donc beaucoup plus marquées que les inégalités de revenus : les 5% des ménages les mieux dotés concentrent 35% du patrimoine brut total.



Source : INSEE Références, édition 2011, *Les revenus et le patrimoine des ménages*.

Très inégalement répartis compte tenu des fortes disparités d'épargne existantes entre les ménages, les revenus du patrimoine (intérêts, dividendes, plus-values mobilières et immobilières...) ont bénéficié d'une fiscalité particulièrement préférentielle en n'étant très peu, voire pas du tout, soumis au barème progressif de l'IR grâce au prélèvement libératoire forfaitaire (PLF). Comme son nom l'indique, le PLF a permis d'appliquer à ces revenus un taux d'imposition forfaitaire inférieur voire très inférieur au taux auquel ces revenus auraient été assujettis s'ils avaient été inclus dans le barème de l'impôt sur le revenu.

Cette logique particulièrement coûteuse pour les finances publiques et la justice fiscale a induit du législateur une marche arrière que Force Ouvrière n'a cessé d'appeler de ses vœux.

Ce revirement s'est traduit par une augmentation des prélèvements sociaux (de 13,5% à 15,5%⁴³) ainsi que par la suppression du PLF impliquant donc la soumission de ces revenus (dividendes, intérêts et plus-values mobilières) au barème progressif de l'IR. Dans la même logique, la fiscalité sur

⁴² Selon l'INSEE, le niveau moyen de patrimoine est également croissant avec le niveau de vie, l'âge, le statut de propriétaire et le statut d'indépendant.

⁴³ 15,5% au total = 8,2% de CSG + 0,5% de CRDS + prélèvement social de 5,4% + contribution additionnelle de 1,4%⁴³.

les donations et transmissions de patrimoine (droits de mutation à titre gratuit ou DTMG) qui avait été considérablement allégée a été elle aussi alourdie⁴⁴.

En matière de fiscalité sur le patrimoine, il existe toutefois encore de nombreux régimes dérogatoires. Parmi ceux-ci, une fiscalité préférentielle sur les dividendes, les contrats d'assurance vie, les PEA, ou encore les plus-values mobilières⁴⁵, à laquelle s'ajoutent des avantages successoraux très importants et profitant notamment aux patrimoines qui sont déjà les plus élevés. Des avantages dont la légitimité est donc de plus en plus contestable, à l'instar de la fiscalité très préférentielle sur la succession des contrats d'assurance vie et sur les transmissions d'entreprises par exemple⁴⁶.

Il est fondamental pour Force Ouvrière qu'une réévaluation de l'efficacité des dépenses fiscales dans le domaine de l'épargne soit menée compte tenu du coût de ces dépenses fiscales pour les finances publiques (entre 6,4 et 11,4 Mds selon l'IGF, 2011)⁴⁷, de leur incidence sur la progressivité, et du point de vue de leur mission principale à savoir celle du financement de l'économie.

POUR LE MAINTIEN DU CARACTERE FAMILIAL DE L'IMPOT SUR LE REVENU

L'une des voies de réforme de l'IR qui devrait être privilégiée réside pour certains dans l'individualisation de l'IR, c'est-à-dire dans la suppression des quotients, conjugal et familial, qui permettent de prendre en compte fiscalement la composition des foyers fiscaux (célibataire, couple sans et avec enfants)⁴⁸. Ce faisant, le système de part disparaîtrait donc. Les couples, qu'ils aient des enfants ou pas, seraient imposés individuellement : Monsieur et Madame le seraient au titre de leurs salaires individuels et la prise en compte des enfants se ferait, selon les propositions, sous la forme d'une allocation forfaitaire, d'un crédit d'impôt ou encore d'une réduction d'impôt forfaitaire. La famille cesserait donc d'être reconnue fiscalement.

⁴⁴ L'abattement sur les successions et donations, c'est-à-dire le montant que l'on peut donner en donation ou succession sans payer aucun droit, a été réduit. Il est passé de 159 000 à 100 000 euros et la durée nécessaire entre deux donations permettant de bénéficier de cet abattement a été augmentée de 10 à 15 ans.

⁴⁵ Pour les dividendes : il existe un abattement forfaitaire de 40% ; les contrats d'assurance-vie (dont la durée de détention > 8 ans) ne relèvent pas du barème de l'IR mais d'un PLF de 7,5% + abattement de 4600 ou 9200 pour l'IR ; les PEA au-delà de 5 ans de détention sont exonérés d'impôt.

⁴⁶ En cas de transmission au conjoint survivant ou au partenaire pacsé, le contrat d'assurance vie profite d'une exonération totale des droits de succession et de tout prélèvement fiscal, quel que soit le montant du contrat. En cas de transmission à d'autres personnes, il bénéficie d'une fiscalité très avantageuse par rapport aux taux des DMTG et qui profite surtout aux très grosses successions. Cour des Comptes, janvier 2012, *La politique en faveur de l'assurance vie*, Rapport public.

S'agissant des transmissions d'entreprises (ou de titres de sociétés) à titre gratuit comme dans le cadre de la famille par exemple, il existe plusieurs dispositifs fiscalement très avantageux, qui, se cumulant, permettent de réduire très fortement les droits de mutation à titre gratuit voire de les quasi supprimer. En cas de transmission à titre onéreux, il existe une grande variété d'exonérations des plus-values professionnelles destinées à favoriser la transmission d'entreprise. Ces exonérations ont un coût très élevé selon le Conseil des Prélèvements Obligatoires (2010) compte tenu de l'absence d'évaluation de leur efficacité. Pour le CPO, ces dispositions « semblent relever davantage d'une politique visant à alléger considérablement les prélèvements sur le patrimoine des cédants que d'une politique d'incitation à la transmission d'entreprise. » CPO, octobre 2010, *Entreprises et niches fiscales et sociales*, La Documentation française.

⁴⁷ Rapport de l'Inspection Générale des Finances, *Dépenses fiscales et niches sociales*, juin 2011.

⁴⁸ Le quotient conjugal et le quotient familial reposent sur le principe d'une division du revenu total du couple en parts égales dont chacune bénéficie de la progressivité du barème de l'IR. L'objectif originel du quotient conjugal est de traiter à l'identique les ménages qui ont les mêmes revenus, quel que soit le nombre d'actifs composant le ménage.

Force Ouvrière est totalement opposé au principe d'une individualisation de l'impôt sur le revenu qui reviendrait à nier ce que sont, le plus souvent dans la réalité, les couples et les familles, c'est à dire des espaces de solidarité, des espaces de mutualisation des ressources au sein desquels la participation aux charges communes se fait en proportion des possibilités de chacun. La familiarisation de l'impôt sur le revenu et donc le maintien des quotients se justifient pour des raisons de justice fiscale et sociale, les quotients permettant en effet aux foyers fiscaux qui ont des niveaux de vie avant impôts identiques d'être assujettis au même taux d'imposition.

La suppression du couple et de la famille au sens fiscal soulève par ailleurs de nombreuses difficultés non évaluées par leurs détracteurs. En premier lieu, des problèmes de cohérence juridique. En effet, ne plus reconnaître fiscalement la famille induit, si l'on veut être logique, la fin d'un certain nombre d'obligations juridiques encadrant la solidarité intrafamiliale comme la fin des pensions alimentaires, des prestations compensatoires ou encore la fin des pensions de réversion.

La notion de niveau de vie des familles disparaîtrait par ailleurs posant alors le problème de la refondation des droits à l'éligibilité de nombre de prestations sociales sous conditions de ressources : comment seraient déterminés les droits à l'allocation logement, les bourses scolaires, ... autant de prestations dont l'éligibilité dépend du niveau de vie des familles⁴⁹. A moins que la famille soit toujours le critère pour percevoir ou non des prestations mais pas pour payer des impôts ?

Au final, toucher aux quotients impliquera de revoir en profondeur tous les mécanismes de la redistribution en France. La solution intermédiaire ne résiderait-elle pas plutôt dans le choix laissé aux couples mariés ou pacsés d'une familiarisation ou d'une individualisation de leurs revenus ?

Contre la suppression du quotient conjugal

Imposer séparément, comme le réclament les opposants au quotient conjugal, des couples qui auraient des revenus inégaux ou très inégaux en vertu de la non-activité de l'un des deux conjoints (décision plus ou moins librement choisie) reviendra à augmenter, dans des proportions importantes, le niveau d'imposition de ces derniers. Comme le souligne l'économiste H. Sterdyniak, pourquoi le couple qui gagne 5000 euros à deux (3000 pour l'un, 2000 pour l'autre) paierait plus d'impôt que le couple qui gagne chacun 2500 euros ? Une situation qui résultera de l'imposition séparée du couple. Pourquoi le couple dont l'un est au chômage en fin de droits ou en mauvaise santé et dont le maintien du niveau de vie est assuré par l'autre qui gagne 3000 euros devrait payer plus d'impôt que ceux qui gagnent chacun 1500 euros ? Au nom de quelle justice fiscale faut-il sanctionner les couples dont l'un des deux ne trouve pas d'emploi ou a fait le choix, temporaire ou pas, de la non-activité ?

En outre, la responsabilité du quotient conjugal dans une plus faible participation des femmes au marché du travail, ce qui constitue le principal argument des détracteurs du quotient conjugal, n'a quasiment jamais été démontrée dans la littérature économique⁵⁰. La réalité tend même à infirmer

⁴⁹ Sterdyniak H., 2011, « Faut-il remettre en cause la politique familiale française ? », dans Revue de l'OFCE, n°116.

⁵⁰ Pour ses détracteurs, le problème posé par le quotient conjugal est qu'il favoriserait trop les couples dont les revenus sont inégaux et particulièrement ceux dont l'un des deux membres ne travaille pas (mono-activité), le plus souvent des couples où il s'agit de la femme. Ce faisant, il favoriserait un modèle de famille « paternaliste » et serait une désincitation à la reprise d'emploi des femmes car leur gain net à la reprise d'emploi serait réduit compte tenu du principe de l'imposition globale du couple.

La littérature consacrée aux comportements des couples sur le marché de l'emploi (encore peu développée) met en avant d'autres déterminants comme l'appartenance à une même catégorie socio-professionnelle ou le fait d'avoir des diplômes équivalents. En l'espèce, un faible diplôme augmente la probabilité de mono-activité.

cette hypothèse du retrait des femmes du marché du travail : les femmes françaises cumulent l'un des taux d'activité les plus importants d'Europe avec par ailleurs le plus grand nombre d'enfants par femme. L'idée d'une désincitation à la reprise d'emploi postule par ailleurs une hypothèse très discutable, à savoir celle d'une absence totale de solidarité dans un couple. En effet, on imagine assez facilement que deux actifs dans le couple qui ont des revenus inégaux ne contribuent pas à parts égales au paiement de l'impôt global.

Contre la suppression du quotient familial

Créé par la loi de finances de 1946 afin de favoriser la natalité, le quotient familial est lui aussi en débat car contesté pour sa participation à la perte de progressivité de l'impôt sur le revenu. Si Force Ouvrière ne considère pas illégitime l'abaissement de son plafond ou la révision de certaines de ses modalités, il est très important que le quotient familial demeure néanmoins⁵¹.

Destiné à compenser la perte de niveau de vie générée par un enfant, le principe du quotient familial est d'assurer aux foyers fiscaux qui ont des revenus avant impôts égaux mais des compositions familiales différentes, donc des niveaux de vie avant impôts inégaux, une égalité des niveaux de vie après impôts⁵². En considérant que les « facultés contributives » constituent une notion proche de celle du niveau de vie qui suppose la prise en compte des enfants – statistiquement on parle d'unités de consommation –, on peut considérer que le quotient familial met en œuvre les principes originels même de l'impôt sur le revenu, à savoir celui de frapper selon les capacités contributives du contribuable, capacités dont on considère qu'elles diminuent avec le nombre d'enfants du foyer.

Le quotient familial assure ainsi **une redistribution horizontale**, c'est-à-dire une redistribution entre ménages qui ont le même revenu avant impôts mais des niveaux de vie avant impôt différents et non une redistribution verticale (des ménages aisés vers les plus modestes), ce qui lui est clairement reproché.

Des critiques fortes ont donc été faites au quotient familial, dans un cadre souvent plus global de propositions de réforme de la politique familiale⁵³. Parmi celles-ci : sa non-participation à la redistribution verticale et son coût (estimé à une dizaine de milliards pour le HCF), un coût jugé d'autant plus important que le quotient familial comporte des éléments de régressivité. Sur ce constat, des propositions radicales ont vu le jour proposant la suppression du quotient familial au profit d'une allocation forfaitaire unique modulée selon l'âge, d'une réduction d'impôt forfaitaire ou d'un crédit d'impôt forfaitaire qui bénéficierait également, contrairement à la réduction d'impôt, aux ménages non imposables.

⁵¹ Repenser les modalités du quotient familial et notamment sa compatibilité avec les échelles d'équivalence traditionnellement retenues par l'INSEE ou l'OCDE ne paraît pas non plus complètement illégitime. Les parts fiscales attribuées dans le cadre du quotient familial ne correspondent pas aux unités de consommation dans les échelles d'équivalence traditionnelles. Pour simplifier, ce qui est surtout contesté car considéré comme trop favorable pour le contribuable du point de vue des vraies charges induites, c'est la part supplémentaire attribuée pour le 3^e enfant (au total 4 parts pour une famille de 3 enfants) ou encore la demi-part supplémentaire pour un 1^{er} enfant dans le cas d'un parent isolé (au total 2 parts). S'il existe un certain consensus sur la révision des parts, il n'y en a pas en revanche sur les modalités de cette révision, étant entendu que celle-ci impliquera vraisemblablement des mesures compensatoires. Allègre G., 2012, « Faut-il défendre le quotient familial ? », OFCE, *Réforme fiscale*.

⁵² Ainsi, pour schématiser, un ménage ouvrier avec deux enfants doit avoir le même niveau de vie après impôt qu'un couple d'ouvrier sans enfants ou encore qu'un célibataire ouvrier sans enfant. Ce qui suppose que ce ménage paiera, compte tenu de ses charges de famille, moins d'impôt que le couple ouvrier sans enfant ou que le célibataire ouvrier sans enfant qui ont pourtant les mêmes revenus.

⁵³ Au-delà de la suppression du quotient familial, certains de ses détracteurs plaident également pour une révision en profondeur de la politique familiale, pour certains dans le sens d'une politique moins universelle et plus ciblée. Le présumé étant souvent que la politique familiale favorise davantage les ménages aisés.

Pour Force ouvrière, l'argument selon lequel il faudrait supprimer le quotient familial au motif qu'il ne bénéficie pas aux ménages les plus pauvres est un argument fallacieux car ces ménages ne sont déjà pas imposables : la fiscalité ne peut pas plus aider ces ménages qu'en ne les imposant pas ! Ce qui n'interdit pas des aides ciblées par des politiques sociales adaptées.

Par ailleurs, l'avantage du quotient familial est désormais plafonné à 1500 euros par demi-part, un moyen puissant pour réduire le caractère régressif du QF tel qu'il a pu exister avant.

Le quotient familial n'est en outre qu'un des outils de la politique familiale qui en compte un certain nombre d'autres qui visent quant à eux à assurer la redistribution verticale (par l'intermédiaire des prestations sous conditions de ressources).

Supprimer le quotient familial reviendrait à sanctionner la cellule familiale par rapport aux couples ou aux célibataires. Cela se traduira par une perte de niveau de vie importante pour une grande majorité de ménages (familles monoparentales, familles nombreuses et familles de la classe moyenne) qui ne sera pas, dans le contexte actuel, compensée par la politique familiale.

Par rapport au quotient, les alternatives proposées ont enfin des limites dont la première est de ne pas être des solutions sanctuarisées. Qu'il s'agisse d'une réduction d'impôt (bénéficiant aux seuls ménages qui payent l'impôt sur le revenu), ou d'un crédit d'impôt profitant également aux ménages non imposables, ces solutions sont des dépenses fiscales qui pourraient être remises en cause à chaque projet de loi de finances ou dont l'avantage pourrait progressivement s'éroder – comme s'est érodé par exemple le pouvoir d'achat des allocations familiales.

CONTRE LE PRELEVEMENT A LA SOURCE

Force Ouvrière n'est pas favorable à la réforme du mode de recouvrement de l'IR et en particulier à la mise en œuvre d'une retenue à la source.

Pour ses partisans, qui sont d'ailleurs de plus en plus rares, le défaut principal du mode de recouvrement actuel de l'impôt sur le revenu est le décalage existant entre la perception des revenus, leurs déclarations et leur imposition en $n+1$. En vertu de ce décalage d'un an, un contribuable subissant une baisse importante de son revenu en année n peut se retrouver dans la situation de payer en année n des impôts élevés car fondés sur ces revenus $n-1$, à l'époque beaucoup plus élevés. A contrario, le principal avantage de la retenue à la source serait de permettre une « taxation contemporaine des revenus », c'est-à-dire que l'impôt dû au titre des revenus de l'année n serait effectivement payé au cours de l'année n . Avec la retenue à la source, les démarches fiscales seraient encore simplifiées pour le contribuable qui n'aurait plus de démarches à accomplir.

Aucun de ces arguments ne tient aujourd'hui.

Du point de vue du contribuable tout d'abord, et notamment des contribuables salariés et retraités, les seuls à pouvoir être prélevés à la source – ce qui implique d'ailleurs la rupture du principe d'égalité devant l'impôt entre salariés, retraités et non-salariés –, la retenue à la source offrirait en réalité très peu de valeur ajoutée. Ces dernières années, les démarches fiscales des contribuables ont été en effet nettement simplifiées avec la généralisation de la déclaration pré-remplie, la diversité des moyens de paiements dématérialisés (87% des contribuables payent via des moyens de paiement dématérialisés⁵⁴) et compte tenu des possibilités qu'offre l'administration fiscale au contribuable pour lui permettre de lisser son paiement à ses fluctuations de revenus⁵⁵.

⁵⁴ Dont presque 73 % au titre de la mensualisation.

⁵⁵ L'administration fiscale est en effet beaucoup plus réactive : elle offre des services personnalisés aux contribuables (service de modulation de ses acomptes sur internet, délais de paiement...) permettant d'apporter des solutions à l'une des

Par ailleurs, compte tenu du fait que l'impôt sur le revenu est un impôt qui prend en compte un grand nombre de données personnelles (familles, dépenses fiscales) et des revenus qu'il n'est pas possible de connaître en temps réels (revenus fonciers, revenus financiers), **subsisteront toujours pour le contribuable des démarches déclaratives et de régularisation**. Dans les pays qui ont choisi la retenue à la source et où l'impôt sur le revenu est proche de l'IR français par son caractère familial et l'existence de dépenses fiscales, la grande majorité de contribuables continuent de faire une déclaration annuelle.

Le principal avantage de la retenue à la source qui est, pour le contribuable, l'ajustement rapide voire en temps réel de son impôt aux fluctuations de ses revenus et changement de situations personnelles, est encore clairement théorique. Compte tenu des caractéristiques de l'IR, une synchronisation en temps réel est impossible sauf à confier aux tiers payeurs (c'est à dire le plus souvent aux entreprises) le soin de calculer elles-mêmes les taux d'imposition : une solution inenvisageable pour Force Ouvrière. Comme le Conseil des Prélèvements Obligatoires l'a souligné, en l'état actuel de l'impôt sur le revenu, l'administration fiscale est dans l'incapacité notamment technique de calculer et de transmettre en temps réel aux tiers payeurs, des taux d'imposition personnalisés⁵⁶.

La retenue à la source présente en outre de grands inconvénients du point de vue de ce que cela implique sur la relation avec le tiers payeur, des inconvénients plus ou moins importants selon la configuration choisie de la retenue à la source, et en particulier selon le degré de responsabilité du tiers payeur dans la liquidation et/ou le recouvrement de l'impôt pour le compte de l'administration. Dans la configuration extrême où le tiers payeur, en l'occurrence l'employeur, serait chargé de liquider (ou calculer) l'impôt lui-même, le contribuable salarié se verrait dans l'obligation de lui transmettre des informations très personnelles (situation familiale, revenu du conjoint, dépenses fiscales). Ce sont des informations sensibles qui pourraient impacter la négociation salariale (voire des plans sociaux) et plus largement les relations au travail – sans compter l'alourdissement des charges de gestion de l'employeur qu'il faudrait que l'administration fiscale compense d'une façon ou d'une autre⁵⁷.

En d'autres termes, compte tenu des caractéristiques de l'impôt sur le revenu, le modèle le plus plausible de prélèvement à la source serait au mieux la transmission par l'administration fiscale aux tiers payeurs d'un taux synthétique (ou taux moyen) d'imposition. Au final, c'est une solution qui supposera toujours des démarches déclaratives et de régularisations en $n+1$ pour les contribuables, qui impliquera des coûts de gestion importants à la fois pour l'administration fiscale et les tiers payeurs ; qui nécessitera de définir la responsabilité juridique des tiers payeurs en cas d'erreurs de calcul de transmission, d'insolvabilité (et d'autres situations à prévoir), qui placera les contribuables dans une situation d'inégalité et qui présentera pour finir sur le plan de la synchronisation très peu d'intérêt par rapport à ce qui existe aujourd'hui.

limites fortes de l'IR qu'est le décalage d'un an entre la perception des revenus et le paiement de l'impôt. Il existe par ailleurs une véritable offre de service public fiscal à travers un réseau décentralisé et dense qui a poursuivi l'industrialisation des procédures, en recourant au traitement automatisé et à des télé-procédures.

⁵⁶ Conseil des prélèvements obligatoires, 2012, *Prélèvement à la source et impôt sur le revenu*, La Documentation française.

⁵⁷ Pour les tiers payeurs, cela supposera en effet des coûts de gestion très importants : coûts liés à la collecte des informations et à l'intégration des taux d'imposition, liés au rapprochement nécessaire entre les taux d'imposition et la situation administrative des salariés compte tenu de la rotation des salariés (saisonniers, intérimaires...) et compte tenu de la diversité des situations de rémunération des salariés dans l'entreprise (ex : cas d'un salarié en congé maladie longue durée qui a une baisse de salaire compensée par la Sécurité sociale...).

Finalement, mis à part la diminution d'à peine 200 équivalents temps plein à la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP) selon les estimations du CPO, on a beaucoup de mal à voir l'intérêt de la retenue à la source!⁵⁸

Du point de vue de l'administration fiscale et de ses coûts de gestion, l'intérêt est aussi quasi nulle : les gains à attendre sont très peu importants, voire négatifs, compte tenu, d'une part, de l'importance du taux de recouvrement qui est déjà très important (99,4% au 31 décembre de l'année N+1) et compte tenu du fait que l'administration va demeurer un intermédiaire indispensable pour certaines tâches aussi essentielles que le suivi et le recoupement d'informations, le recouvrement contentieux ou encore le contrôle qui existeront toujours. Alors que le coût global de gestion de l'impôt n'est pas élevé en France et qu'il baisse régulièrement (1,35% en 2004, 1,20% en 2007, 1,18% en 2008 et 1,03% en 2010), la retenue à la source pourrait même impliquer un renchérissement du coût de gestion global si l'on ajoute au travail subsistant à l'administration la charge nouvelle portée par les tiers payeurs.

CONTRE LA FUSION IMPOT SUR LE REVENU / CSG

De nombreuses raisons plaident en défaveur d'une fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG.

La première tient au fait que l'impôt sur le revenu et la CSG sont deux prélèvements aux modalités très différentes. Alors que le premier est déclaratif, familial et progressif, la CSG est prélevée à la source, individuelle et proportionnelle. Pour la majorité de ses partisans, la fusion doit être le moyen de généraliser les modalités actuelles de la CSG à l'impôt sur le revenu, en d'autres termes, elle serait la voie privilégiée pour mettre en place un prélèvement à la source et rendre l'impôt sur le revenu individuel. Il s'agit là de deux évolutions de l'impôt sur le revenu qui sont inconcevables pour Force Ouvrière.

La deuxième raison tient au nombre et à l'importance des arbitrages que soulèvera la fusion et notamment la définition des nouvelles modalités de l'impôt fusionné. Ce sont des arbitrages relatifs au caractère plus ou moins familialisé du nouveau prélèvement, relatifs à sa nouvelle assiette et notamment aux dépenses fiscales qu'il conviendrait de supprimer ou au contraire de maintenir⁵⁹. Ce sont encore des arbitrages relatifs au nouveau barème qu'il faudra nécessairement repenser, à l'aune en particulier des objectifs et notamment des objectifs de redistribution qu'il faudra encore clairement définir.

Une fusion de l'IR et de la CSG impliquerait donc des évolutions fondamentales de l'impôt sur le revenu qui, par leur ampleur, impliqueraient des transferts très importants et largement non maîtrisables. Tel est clairement la conclusion d'un rapport récent remis au Parlement et longtemps resté « off »⁶⁰ selon lequel la fusion, quelle que soient ses modalités, ferait **beaucoup de perdants et beaucoup de perdants modestes**.

⁵⁸ La conclusion du rapport du CPO consacré à la retenue à la source était particulièrement clair en soulignant qu'un modèle parfait de retenue à la source concilient ajustement automatique pour le contribuable (ce qui est quand même le but), protection des infos personnelles de ce dernier, et faible coût de gestion n'existait pas. CPO, 2012, *ibid*.

⁵⁹ S'il est admis que l'assiette de l'IR est trop « trouée » eu égard au nombre important de dépenses fiscales, le nouvel impôt fusionné ne pourra pour autant pas se caler complètement sur l'assiette très large de la CSG qui est celle du revenu brut. En outre, cela supposerait qu'y soit assujettie l'intégralité des revenus qui sont dans la configuration actuelle exemptée de l'un et/ou de l'autre impôt et que soient notamment supprimées toutes les dépenses fiscales de l'IR qui, pour un grand nombre d'entre elles, ont une justification économique et sociale.

⁶⁰ *Rapport au Parlement sur les conditions de mise en œuvre d'une fusion progressive de l'impôt sur le revenu et de la contribution sociale généralisée*.

Enfin, l'autre raison fondamentale de notre opposition à la fusion de l'IR et de la CSG et non des moindres, est liée à la question du financement de la protection sociale, c'est-à-dire à l'affectation du futur produit IR/CSG fusionné entre l'Etat et la sécurité sociale. Outre les multiples difficultés qui naîtraient de l'interaction entre les règles fiscales et les finances de la sécurité sociale, quelle assurance a-t-on que les recettes de la protection sociale seraient « sanctuarisées » et que l'autonomie financière de la sphère sociale serait préservée ? Absolument aucune !

Pour Force Ouvrière, il est inenvisageable que le financement de la protection sociale, en passant par le budget de l'Etat, puisse devenir, au gré de la conjoncture ou des décisions de la Commission européenne, une variable d'ajustement !

FISCALITE LOCALE : UNE JUSTE REPARTITION A TROUVER

Malgré de nombreuses modifications intervenues depuis la fin des années quatre-vingt-dix, la fiscalité locale demeure un empilement d'impôts, de taxes, de prélèvements, d'exonérations et de dégrèvements qui la rendent particulièrement complexe, opaque et injuste. Au final, la fiscalité locale, ce sont plus de 50 impôts et taxes qui génèrent un rendement de près de 120 milliards que se partagent les communes, les intercommunalités, les départements et les régions.

La révision de la fiscalité locale a débuté avec la suppression de la taxe professionnelle (TP) en 2010 considérée depuis longtemps comme une taxe « *antiéconomique et illisible* ». En se traduisant par une baisse de la pression fiscale locale globale sur les entreprises, la suppression de la TP a conduit à un transfert de fiscalité vers les ménages dont tout porte à croire qu'il pourrait se poursuivre à l'avenir, alors que les entreprises ont obtenu de leur côté l'engagement du gouvernement de stabiliser leur contribution fiscale locale⁶¹. La réforme de la fiscalité locale se poursuit aujourd'hui avec la réforme des valeurs locatives cadastrales des biens professionnels et privés qui constituent l'assiette des taxes foncières. Son objectif, plus que légitime, est de rapprocher les bases d'imposition de la réalité du marché immobilier et de mettre fin à l'injustice d'une situation où « Bobigny payait pour Neuilly » !

Le franchissement d'une nouvelle étape dans la décentralisation, associé aux exigences budgétaires de redressement des comptes publics, participe de ce nouveau contexte en faveur d'une réforme en profondeur de la fiscalité locale et dont il est à craindre que les ménages et les services publics locaux soient les grands perdants ! En témoigne la signature en juillet 2013 d'un « *Pacte de confiance et de responsabilité entre l'Etat et les collectivités locales* » constituant la « traduction d'un cadre financier renouvelé, complétant la nouvelle organisation territoriale et la clarification des compétences, socle de la nouvelle étape de la décentralisation. » Pour le gouvernement, il s'agit de parvenir à une meilleure spécialisation des impôts locaux entre collectivités et selon leurs compétences et de permettre une meilleure « adéquation » de la fiscalité locale avec les dotations de l'Etat qui seront en baisse de 1,5 Mds en 2014 et de 1,5 Mds supplémentaires en 2015 !⁶²

⁶¹ Engagement pris dans le cadre des Assises de la fiscalité des entreprises qui se sont tenues durant les mois de février et mars 2014.

⁶² Toutes les collectivités se sont ainsi engagées à participer à l'effort de redressement budgétaire à hauteur de leurs recettes totales. Ainsi, le bloc communal contribuera le plus à la réduction des dépenses à hauteur de 840 millions (soit 56% des 1,5 Mds de dotations en moins), les départements à hauteur de 476 millions (32%) et les régions à hauteur de 184 millions (12%).

En l'espace de quelques années, **le poids de la fiscalité locale dans le budget des ménages s'est déjà accru de façon importante voire de façon disproportionnée pour un certain nombre d'eux au regard de leur niveau de revenu.** Parmi les contributeurs à la fiscalité locale, les ménages en constituent les deux-tiers contre un tiers pour les entreprises – en vertu de l'incidence fiscale, il est important de préciser que, fondamentalement, la quasi-totalité des prélèvements reposent en définitive sur les ménages que ce soit directement en leur qualité de clients ou de consommateurs, ou indirectement en leur qualité d'usagers, de salariés ou d'apporteurs de capitaux.

L'augmentation du rendement des impôts locaux, en particulier depuis 2002, témoigne de l'augmentation de la pression fiscale locale – alors que les recettes liées aux autres impôts et taxes sont restées globalement stables. En 2012, le rendement total de la fiscalité locale s'est élevé à 113,6 Mds€ dont plus de 71 Mds au titre de la seule fiscalité locale directe, soit une progression annuelle de plus de 4 % depuis 2011 qui avait déjà enregistré une hausse annuelle de 5 % ! (cf. tableau ci-dessous). Sur la période 2007-2012, les taux d'imposition des départements, des communes ou groupements de communes ont globalement augmenté de 10,73%. **La taxe foncière a augmenté en moyenne de 21% entre 2006 et fin 2011.** Entre 2008 et 2012, dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants la hausse de la taxe foncière a pu atteindre selon les collectivités 66% et 29 % pour la taxe d'habitation.

Tableau 11. Rendement des impôts locaux en milliards d'euros		2012	Evolution annuelle en %
Taxes ménages	Taxe d'habitation	19 352	3,4
	Taxe foncière sur les propriétés bâties	27 285	4,7
	Taxe foncière sur les propriétés non bâties – taxe additionnelle	980	2,0
S/total		47 617	
Impôts économiques	Contribution foncière des entreprises (CFE)	6 654	5,2
	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)	15 182	3,4
	Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER)*	1 337	5,3
	Taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM)*	609	0,0
S/total		23582	
Total		71 399	4,1

* données provisoires

Source : DGFIP

Globalement, donner aux collectivités territoriales les moyens de mettre en œuvre les politiques publiques et d'avoir des services publics de proximité est un enjeu important. Mais il faut lier cela avec un renforcement du poids des impôts directs nationaux, permettant ensuite des dotations aux collectivités dont beaucoup d'interventions résultent de politiques nationales transférées par l'Etat.

LES CONSEQUENCES DE LA SUPPRESSION DE LA TAXE PROFESSIONNELLE

Au-delà des seules entreprises directement concernées, la suppression de la taxe professionnelle a eu de nombreuses répercussions.

L'architecture de la fiscalité locale en a été tout d'abord profondément modifiée via une nouvelle redistribution des impôts directs entre collectivités locales.

La suppression de la taxe professionnelle s'est aussi et surtout traduite par une perte globale de recettes fiscales locales pour les collectivités qu'il a fallu compenser. Pour ce faire, ont été créées de nouvelles taxes additionnelles à des impôts existants, payées notamment par les ménages comme la taxe additionnelle à la taxe foncière sur le non bâti, et a été mis en œuvre un nouveau transfert de fiscalité de l'État vers les collectivités locales selon deux principales modalités : l'abandon par l'Etat de recettes fiscales locales au profit des collectivités⁶³ et la création d'un mécanisme de compensation (la DCRTP), financé là encore par l'Etat, et destiné à assurer à chaque collectivité un niveau de ressources équivalent à celui qui était le leur avant la réforme⁶⁴.

En définitive, la suppression de la taxe professionnelle a conduit à une situation que Force Ouvrière avait annoncée et condamnée dès 2010, à savoir **un transfert de fiscalité des entreprises vers les ménages et une réduction des capacités d'interventions de l'Etat et de ses services mais aussi des collectivités territoriales.**

Selon le Parlement, cette réforme de la TP dont l'objectif était de favoriser la compétitivité des entreprises a « *allégé la charge de la fiscalité globale des entreprises* » pour un montant évalué entre 7,5 et 8,2 Mds€ pour 2010. Pour les finances publiques, le coût budgétaire de la réforme en rythme de croisière a été évalué à 4,5 Mds€/an.

S'agissant des entreprises elles-mêmes, elles ont diversement gagné à la suppression de la taxe professionnelle qui a été remplacée par la contribution économique territoriale (CET) composée de deux cotisations : la cotisation foncière des entreprises (CFE) assise sur des bases foncières et affectée aux communes et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) dont le taux progressif est fixé au niveau national et qui est, quant à elle, affectée aux régions et départements – dans le cadre des Assises sur la fiscalité des entreprises, le MEDEF a demandé la suppression pure et simple de la CVAE, soit la suppression de 15 Mds de fiscalité locale !

Compte tenu de la création de nouvelles taxes pesant sur les entreprises comme les impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER) par exemple, on estime que 20% des entreprises se sont révélées perdantes quand globalement, 60% des entreprises (soit 2 millions d'entreprises) y auraient gagné. Alors que le secteur industriel en a été le principal bénéficiaire, le secteur des prestations de services a vu sa contribution économique augmenter, parfois dans des proportions considérables comme pour le secteur de l'intérim par exemple. Globalement, la suppression de la taxe professionnelle a principalement profité aux TPE et PME en raison de la progressivité du taux effectif de la CVAE et de l'abattement de cotisation de 1000 € pour les entreprises réalisant moins de 2 M€ de chiffre d'affaires.

⁶³ L'Etat a ainsi abandonné sa « part » sur les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), sur la taxe des contrats d'assurance (TSCA), sur la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM).

⁶⁴ Cette dotation est alimentée par un prélèvement sur les recettes de l'Etat et un redéploiement des ressources fiscales entre collectivités alimentant un Fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR).

LA REVISION DE L'ASSIETTE DES TAXES FONCIERES

S'agissant des ménages, l'enjeu principal de la réforme de la fiscalité locale réside dans la révision des valeurs locatives cadastrales qui servent d'assiette d'imposition aux deux principaux impôts locaux que sont la taxe d'habitation et les taxes foncières. Celles-ci ont été fixées en référence au marché locatif de 1970 et n'ont jamais été révisées depuis. Aussi, la valeur locative d'un logement se trouve être uniquement fonction de l'année de construction et est donc totalement déconnectée de sa valeur sur le marché immobilier. Cette injustice résultant de l'ancienneté des évaluations a été par ailleurs renforcée par les lacunes de mise à jour de l'assiette.

L'absence d'une révision générale des valeurs locatives a provoqué des situations d'injustice caractérisée entre contribuables et ce, malgré l'existence de mesures d'allègement et d'exonération visant à prendre en compte le niveau de revenu, le nombre de personnes à charge, l'âge ou encore l'état de santé⁶⁵. Alors que certains logements considérés comme sans confort en 1970 ont été depuis rénovés et ont une valeur élevée sur le marché immobilier (cas types des appartements haussmanniens du centre de Paris), d'autres, construits après 1970, ont aujourd'hui mal vieillis comme par exemple certains immeubles du secteur HLM ou les habitats collectifs périurbains. Pourtant, les habitants des seconds s'acquittent d'une taxe foncière supérieure aux premiers...

Par ailleurs, faute de révision générale depuis 1970, le potentiel fiscal s'est retrouvé affaibli malgré les revalorisations forfaitaires annuelles par application d'un coefficient national et le dynamisme du marché immobilier. Les collectivités ont été amenées en conséquence à augmenter les taux d'imposition des taxes foncières et d'habitation pour compenser les pertes de recettes consécutives à l'absence de réactualisation des valeurs locatives des immeubles anciens – pertes fiscales qu'il convient toutefois de ne pas surestimer compte tenu des corrections à la baisse des immeubles surévalués.

L'injustice de ce système et son opacité ont donc rendu indispensable une nouvelle révision des locaux d'habitation dans la suite de la révision des locaux commerciaux lancée par le législateur en 2010. Le gouvernement a lancé en 2013 le chantier qui devrait durer quatre années. Outre le rapprochement nécessaire des bases d'imposition à la réalité des marchés, il s'agit aussi de simplifier le mode de calcul, de prévoir un mécanisme de mise à jour permanent et de conférer un rôle plus central aux collectivités locales. D'autres propositions de rénovation de la fiscalité locale ont été récemment faites. Parmi celles-ci, la proposition du Comité de la fiscalité locale d'introduire le revenu dans l'assiette de la taxe d'habitation et de la taxe foncière – l'avant-projet de loi de décentralisation (version du 27 novembre 2012) envisageait également cette possibilité. Sous couvert d'accroître la progressivité de la fiscalité locale, cette proposition reviendrait, des simulations l'ont montré, à alourdir de façon très importante le montant de l'impôt local. Conjuguée à la revalorisation des valeurs foncières, la révision projetée aurait pour conséquence un doublement des taxes locales, en d'autres termes, elle conduirait à une hausse insupportable de la fiscalité locale pour une grande majorité de ménages.

⁶⁵ Ce sont des dépenses fiscales progressivement mises en œuvre pour assurer une certaine adéquation de l'imposition locale aux facultés contributives des ménages. En 2012, selon les chiffres de l'administration fiscale, une grande partie des ménages (42%) ont bénéficié d'un allègement de taxe d'habitation ; 17% des ménages ont bénéficié en particulier d'une exonération ou d'un dégrèvement total. En matière de taxe foncière, 11% des ménages ont bénéficié en 2012 d'un allègement de taxe foncière sur les propriétés bâties.

Pour Force Ouvrière, la réforme va dans un sens positif dès lors que l'Etat assure le pilotage et l'arbitrage des décisions, par souci d'harmonisation et d'égalité de droits. L'enjeu de la réforme est que chacun soit imposé selon une valeur réaliste de son patrimoine et non sur une valeur sous-évaluée ou surévaluée.

La spéculation immobilière ayant poussée fortement les prix à la hausse, il est indispensable selon FORCE OUVRIERE de prévoir un mécanisme de lissage de nature à rendre progressive l'application des nouvelles valeurs cadastrales pour les ménages au vu des conséquences qu'elles impliqueront sur leurs impositions. Il ne faut pas oublier que la révision de 1990 n'a pas été appliquée en raison des hausses importantes des impositions qui en résultaient.

FISCALITE SUR LES ENTREPRISES : DES VERITES A RETABLIR

Dans le débat sur la fiscalité des entreprises, et notamment dans le cadre des Assises de la fiscalité des entreprises qui se sont tenues simultanément à celles des ménages, les organisations syndicales se sont vues souvent contester leur légitimité par le patronat et certains parlementaires. Une situation inadmissible pour Force Ouvrière qui a rappelé que les organisations syndicales sont parties prenantes du débat sur la fiscalité des entreprises à plusieurs titres.

Pour Force Ouvrière, la fiscalité de l'entreprise : ce n'est pas la fiscalité du patron ! Les organisations syndicales en tant que représentants de salariés qui sont les principaux contributeurs au chiffre d'affaires et au bénéfice de l'entreprise sont à ce titre directement intéressées au sujet. Elles le sont encore du point de vue des transferts qu'une réforme à la baisse de la fiscalité des entreprises induirait nécessairement sur les salariés et les ménages. La baisse de la pression fiscale sur les entreprises, telle que ne cesse de la réclamer le patronat, augmentera nécessairement le taux d'effort des ménages et des salariés et retraités, à moins que cette baisse ne soit pas compensée, ce qui fera alors porter de nouveaux risques sur le financement de la protection sociale et des services publics, ce qui concerne là encore directement les organisations syndicales.

LA FRANCE N'EST PAS UN ENFER FISCAL

Au premier rang des idées fausses régulièrement assénées par le milieu patronal et largement relayées par les médias, figure celle d'une fiscalité excessive qui serait la cause de la perte de compétitivité des entreprises françaises. C'est faux. La France n'est pas cet enfer fiscal qui mériterait que soit remis en cause notre modèle français.

Tous les rapports sérieux convergent vers quelques éléments de constats dont il est particulièrement curieux qu'ils ne soient jamais relayés. Il est mensonger de présenter le territoire français comme un environnement fiscalement hostile qui nuirait à la création d'emploi et à l'investissement : la France était en 2012 la seconde destination des IDE (investissements directs étrangers) au niveau européen, la 5ème destination au niveau mondial. Elle maintient sa première place en matière d'implantations d'activités industrielles (chimie, agroalimentaire et métaux).

En premier lieu, figure toujours un avertissement : celui de la nécessité de redoubler de vigilance quand on compare la pression fiscale des entreprises. Dans cette perspective, parce qu'il est largement admis que la comparaison des taux nominaux d'impôt sur les sociétés des entreprises n'a

aucun sens, plusieurs indicateurs sont conjointement utilisés pour comparer à l'international la pression fiscale des entreprises⁶⁶.

La fiscalité française souffre encore moins la comparaison compte tenu de sa spécificité qui est d'associer des taux nominaux élevés avec de nombreuses dépenses fiscales et d'encore plus nombreux dispositifs dérogatoires qui ne sont plus considérés comme des dépenses fiscales mais comme des modalités particulières de l'impôt sur les sociétés⁶⁷. Grâce à cette fiscalité dérogatoire, les entreprises bénéficieront en 2014 de près de 22 Mds de dépenses fiscales (parmi lesquels 9,7 Mds de CICE qui doit évoluer à 20 Mds dès 2015) et de près de 50 Mds de modalités particulières de l'impôt⁶⁸.

Le paradoxe français est donc d'avoir un impôt sur les sociétés qui est plus élevé que dans d'autres pays mais sur une assiette étroite et mitée, ce qui produit un rendement très faible. Au final, la part fiscale effective qui pèse sur les entreprises est beaucoup plus faible que ce que laisse supposer le taux nominal de l'IS pour se situer finalement dans la norme européenne. **Permettre d'accroître le rendement de l'IS, notamment en comblant les trous de l'assiette et en élargissant celle-ci, est une priorité selon Force Ouvrière.**

S'agissant de la répartition entre les entreprises, il est aujourd'hui démontré que les grandes entreprises sont globalement moins imposées que les PME et les ETI malgré l'existence de taux réduit d'IS les concernant⁶⁹ : c'est une réalité de la fiscalité des entreprises qui nuit à la création d'emploi.

Pour Force Ouvrière, s'il faut analyser les causes du mitage de l'assiette de l'IS et en améliorer le rendement en limitant l'optimisation fiscale, ce travail doit permettre également d'évaluer toutes les niches et le cas échéant d'envisager leur suppression ou leur plafonnement ; dans tous les cas, de mieux cibler (y compris dans le temps) l'aide fiscale et de la « conditionnaliser » à la création et au maintien d'emplois ; et de permettre une plus forte imposition des bénéficiaires non réinvestis (dont la part ne cesse de progresser).

Compte tenu de cette spécificité française qu'est l'ampleur de sa fiscalité dérogatoire, le taux d'IS de 33,33% peut, sans exagération, n'être considéré que comme un taux théorique auquel finalement peu d'entreprises sont assujetties. Ce faisant, la « charge fiscale réelle qui pèse sur les entreprises apparaît beaucoup plus faible que le taux nominal de l'impôt sur les sociétés ne le laisse supposer » selon le *Tableau de bord de l'attractivité de la France 2012*, établie par l'Agence française pour les Investissements internationaux (APII)! Pour se situer dans la « norme européenne » peut-on encore lire dans la dernière édition du *Doing Business in France* établie toujours par l'Agence française pour

⁶⁶ Chacun souffre de nombreuses limites. Pour plus de détails, se reporter à *Lettre Trésor- Eco*, 2011, « Le taux de taxation implicite des bénéficiaires en France », Direction Générale du Trésor, juin.

⁶⁷ Celles-ci ont cru dans des proportions absolument considérables : selon les chiffres de la Direction de la Législation fiscale, en 2010, leur coût global était estimé à 71,3 Mds contre moins de 20 Mds (19,5) cinq ans plus tôt. Se reporter à Conseil des Prélèvements Obligatoires, 2010, *Entreprises et niches fiscales et sociales, des dispositifs dérogatoires nombreux*, la documentation française.

⁶⁸ Chiffres issus du PLF 2014, *Voies et Moyens*.

⁶⁹ *Les petites et moyennes entreprises se retrouvent à payer davantage d'IS en proportion de leurs bénéficiaires que des grands groupes dont les possibilités d'optimisation fiscale sont bien plus importantes. Quand on regarde les 40 groupes du CAC 40, il y en a 10 qui ne paient pas l'IS !*

les Investissements internationaux.⁷⁰ Il en résulte ainsi que le rendement de l'IS est finalement très faible : 42,1 milliards en 2012⁷¹.

Derrière ces chiffres considérables, on compte notamment un grand nombre de dispositifs fiscaux visant pour les uns, à soutenir la création d'entreprises et l'entrepreneuriat⁷², à accompagner et à inciter la transmission d'entreprises au travers d'un grand nombre d'exonérations de plus-values professionnelles⁷³, visant pour les autres à favoriser le financement et la capitalisation des entreprises et notamment celle des PME⁷⁴. Il existe par ailleurs de très nombreuses exonérations aux impôts locaux (taxe foncière et cotisation économique territoriale) selon qu'il s'agit d'une nouvelle entreprise, d'une jeune entreprise innovante (JEI), d'une reprise d'entreprise, d'une entreprise établie sur un pôle de compétitivité et /ou sur un secteur d'activité particulier (en particulier recherche scientifique et technique).

L'innovation et la recherche sont deux domaines particulièrement bien traités en France avec notamment et surtout un crédit impôt recherche (CIR) qui va coûter près de 6 Mds en 2014 alors qu'est régulièrement constaté le caractère relatif de son efficacité en l'état actuel et que ce dispositif engendre par ailleurs de nombreux abus, avérés mais rarement sanctionnés. Fort de ce constat, beaucoup de parlementaires ont, dans le cadre des discussions sur le PLF 2014, souhaité réformer ce dispositif pour notamment le recentrer sur les PME. En vain, car le gouvernement s'est au contraire engagé à le « sanctuariser », sur toute la législature...

De longue date, Force Ouvrière revendique que le CIR évolue en CIRD (crédit d'impôt recherche et développement), permettant un suivi et des applications concrètes en matière de Développement et de production aux niveaux des filiales ou des sous-traitants de l'entreprise bénéficiaire du CIR. L'objectif doit être que ce CIR bénéficie concrètement à l'emploi une fois les recherches abouties. Les contrôles fiscaux doivent en outre être rétablis pour vérifier la bonne utilisation de ce crédit d'impôt. Parce que ce crédit d'impôt constitue le mécanisme le plus généreux de l'OCDE (Cour des Comptes⁷⁵), une refonte contrôlée du dispositif CIR est indispensable.

Déjà particulièrement fourni, le paysage des crédits d'impôts aux entreprises s'est encore étoffé en novembre 2012 du fameux CICE. Comme son nom l'indique, le CICE ou « Crédit Impôt Compétitivité Emploi » est un crédit d'impôt à destination des entreprises dont l'assiette est un pourcentage de la

⁷⁰ Agence française pour les Investissements internationaux (AFII), 2013, *Tableau de bord de l'attractivité de la France* édition 2012 ; Agence française pour les Investissements internationaux, 2014, *Doing Business in France*, édition 2013.

⁷¹ Selon un rapport du Sénat (juillet 2012), moins de 5% des entreprises de plus 2000 salariés payent l'IS.

⁷² Via un statut fiscal pour les jeunes entreprises innovantes très favorable, un régime fiscal de l'entrepreneur, une fiscalité préférentielle selon l'implantation territoriale de l'entreprise...

⁷³ Se reporter à la note de bas de page 43 pour une critique des dispositifs facilitant la transmission d'entreprises.

⁷⁴ Selon un rapport de l'Inspection Générale des Finances (2011) consacré à l'évaluation des niches fiscales et sociales, les dispositifs fiscaux français incitant à l'investissement direct ou indirect (via fonds de capital-risque) dans les PME n'ont quasi pas d'équivalent à l'étranger par leur nombre et leur générosité. Symptomatique de cette évolution : le nombre de sociétés spécialisées aujourd'hui dans la défiscalisation. Au final, selon le rapport, l'empilement de ces dispositifs constitue une architecture très favorable à leurs bénéficiaires, manque d'efficacité (problème de ciblage des PME) et génère de forts effets d'aubaine.

⁷⁵ En rapportant son montant au PIB. Cour des Comptes, juillet 2013, « *L'évolution et les conditions de maîtrise du crédit d'impôt en faveur de la recherche* ».

masse salariale⁷⁶. Pour le gouvernement, il s'agit par ce crédit d'impôt de faire baisser le « coût du travail » des entreprises...

Ce dispositif présente de sérieuses limites que Force Ouvrière a eu l'occasion d'exprimer à de nombreuses reprises notamment dans le cadre du comité de suivi du CICE mis en place au sein du Commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP). D'abord son coût exorbitant : « *en vitesse de croisière* », c'est-à-dire à partir de 2015, il s'élèverait à 20 Mds€ par an ! (9,8 Mds en 2014)⁷⁷. Ensuite son financement : il est financé pour moitié par la baisse des dépenses publiques (donc, à nouveau, moins de service public) et pour l'autre, par les ménages via le renforcement de la fiscalité environnementale et la hausse de la TVA intervenue en janvier 2014. C'est déjà à ce niveau **un cadeau fiscal fait aux entreprises financé par les ménages et usagers du service public** (c'est-à-dire les mêmes...). Le CICE est en outre et surtout distribué sans aucune contrepartie exigée ex-ante, ni en termes d'emplois, ni en termes d'investissement et sans contrôle ex-post. Ce sont ainsi plusieurs dizaines de milliards qui sont distribués aux entreprises, chaque année, sans que l'on sache quoi que ce soit de l'utilisation des fonds publics qui pourront aussi bien être affectés à de l'investissement, à des embauches (cas favorable « espéré » par le gouvernement), qu'à des augmentations de dividendes voire même au financement d'une délocalisation (ce qui s'est déjà produit avec le cas du FSI – Fonds stratégique d'investissement – en 2009) !

Pour Force Ouvrière, il faut revoir complètement le CICE, à commencer par sa finalité (nous dénonçons l'argument idéologique d'un problème de « coût du travail ») et son financement. Il doit être ciblé (favoriser l'exportation, adosser aux politiques publiques industrielles en lien avec la Banque publique d'investissement, etc) de façon à pouvoir imposer des éléments de conditionnalités préalables strictes en matière d'emplois (maintien et création), d'augmentation salariale, d'investissement productif, ainsi que des éléments de contrôles publics (contrôles fiscaux notamment et inspection du travail). Force Ouvrière revendique également qu'une part du CICE soit consacrée par l'Etat au financement de mesures nationales ciblées en matière d'emplois et de reconversion (environ 1,5 Mds selon nos propositions).

En sus de ces crédits d'impôts, les « modalités particulières du calcul de l'IS » s'illustrent elles aussi par leur coût en termes de pertes de recettes d'IS (50 Mds en 2014). Parmi celles-ci, les régimes de groupe (comme le régime de l'intégration fiscale), les régimes visant à éviter la double imposition des entreprises (régime des sociétés-mères et régime des plus-values sur titre de participation) mais également les régimes de report des déficits auxquels s'ajoutent des régimes non moins favorables d'amortissement ou de déductibilité des charges financières. Tous ces dispositifs ont cristallisé de la part de nombreux rapports parlementaires et institutionnels (Cour des Comptes et Conseil des Prélèvements obligatoires) de sévères critiques que l'on peut résumer en ces termes : coût très élevé, efficacité indémontrable, effets d'aubaine, vecteur d'optimisation fiscale. Sur ce constat, des mesures récentes ont été prises pour limiter le bénéfice de ces régimes et/ou limiter la possibilité d'y recourir⁷⁸. Si l'on peut se féliciter de ce durcissement de la législation fiscale, il n'est pas inutile de

⁷⁶ Le montant du CICE est calculé en proportion de la masse salariale brute de l'entreprise, hors salaires supérieurs à 2,5 fois le SMIC. Les entreprises ont bénéficié du CICE pour la première fois sur leurs impôts au titre de l'exercice 2013, donc pour l'impôt sur les sociétés payé en 2014 – les entreprises non assujetties à l'IS bénéficieront d'une réduction d'impôt sur le revenu.

⁷⁷ PLF 2014, Rapport économique et financier (I), p 164.

⁷⁸ Limitation du régime de report en avant des déficits, meilleur contrôle des transferts de dividendes et de déficit dans le cadre du régime mère fille, limitation de la déductibilité des charges financières.

rappeler que l'efficacité de ces mesures dépendra surtout des moyens dont disposera l'administration fiscale pour les faire appliquer !

En plus de coûter cher, certains de ces dispositifs dérogatoires ont un autre effet pervers : celui de participer à la décroissance de la pression fiscale selon la taille des entreprises, le niveau d'activité ou de profit économique. La fiscalité des entreprises en France se distingue en effet par cette réalité à savoir celle d'une répartition inégale de l'effort fiscal entre les entreprises. Parce qu'elles ont les ressources pour tirer parti de la législation fiscale, jouant de la combinaison légale de ces dispositifs dérogatoires pour réduire leur facture fiscale, les grandes entreprises sont au final globalement moins imposées que les PME et les ETI ! Tel est le résultat d'une étude de la DG-Trésor de 2011 selon laquelle, en maximisant le régime fiscal de déductibilité des intérêts d'emprunts, les mécanismes de report des déficits et le régime d'intégration fiscale, les grands groupes ont un taux d'IS inférieur de presque 20 points à celui des PME⁷⁹. En plus d'être un facteur d'injustice, cette réalité est un frein puissant à la création d'emploi.

Pour Force Ouvrière, rationaliser les dispositifs dérogatoires, lorsqu'ils s'avèrent coûteux, inefficaces, détournés, pervers, et facteurs d'injustice fiscale entre entreprises, doit relever de la même exigence politique que celle qui prévaut aujourd'hui en matière de rationalisation des dépenses publiques. D'ailleurs, la seconde pourrait se réaliser par la première.

Il est urgent de diminuer le potentiel d'optimisation que recèle un certain nombre de dispositifs dérogatoires et de limiter les possibilités d'évasion fiscale en améliorant la mise en œuvre et le contrôle de la législation fiscale par l'administration fiscale. Pour Force Ouvrière, il est inacceptable pour ne pas dire insupportable que les entreprises aient obtenu en matière de CIR et de CICE l'engagement du gouvernement de ne pas être contrôlées par les services fiscaux.

FISCALITE / PERTE DE COMPETITIVITE : UN PRESUPPOSE JAMAIS DEMONTRE

La question fondamentale est la suivante : le niveau d'imposition des entreprises est-il de nature à expliquer la perte de compétitivité des entreprises françaises ? A cette question simple : aucun rapport sérieux n'a jamais répondu par l'affirmative.

Pourtant, toutes les « analyses » se rejoignent sur ce point : il y aurait un problème français de fiscalité et de « *coût du travail* » qui viendrait réduire les capacités des entreprises à exporter, à embaucher, à innover. Et, à chaque fois, l'exemple allemand sert de point de comparaison et de « modèle à suivre ».

Or, un rapport de mars 2011 de la Cour des Comptes remet à plat quelques réalités⁸⁰. Si ce rapport est sorti dans la plus grande discrétion, c'est que, pour l'essentiel, il ne confirme pas ces présupposés d'une fiscalité et d'un coût du travail plus faible dans d'autres pays et notamment en Allemagne, pas plus qu'il ne confirme l'existence d'une structure fiscale économiquement plus efficace outre Rhin.

⁷⁹ *Lettre Trésor- Eco*, 2011, « Le taux de taxation implicite des bénéficiaires en France », Direction Générale du Trésor, juin. Cette inégalité dans la pression fiscale des entreprises a été notamment soulignée par le rapport de la Commission des Finances présidé par G. Carrez (juillet 2011) et par le Conseil des Prélèvements Obligatoires.

⁸⁰ Cour des Comptes, mars 2011, *Les prélèvements fiscaux et sociaux en France et en Allemagne*, La Documentation française.

Au final, les recommandations de l'institution ne plaident pas en faveur de la diminution des prélèvements fiscaux et sociaux sur le travail ! La Cour pointe plutôt la tendance de la politique fiscale menée en France à privilégier trop souvent les logiques d'incitation, pour ne pas dire les logiques clientélistes, au travers de la fiscalité dérogatoire : une politique au final très préjudiciable aux ressources publiques, à sa lisibilité, à son caractère redistributif et qui n'a pas d'efficacité avérée en faveur de l'emploi ou de l'activité économique.

De même, à voir le nombre de fois où le fameux « rapport Gallois » est évoqué dans la presse, c'est à croire que personne ne l'a lu ! Car jamais n'y est démontré le lien entre la perte de compétitivité de l'industrie française et le niveau des prélèvements⁸¹. Les propositions montrent bien que les difficultés de l'économie française, en particulier à l'exportation, trouvent leurs sources ailleurs. Ces propositions démontrent que la question de la « compétitivité » se trouve dans les problématiques liées à la recherche (publique et privée) ; aux coûts de l'énergie (enjeu réellement majeur) ; à l'innovation et au développement ; à la qualité des produits ou des services ; à la présence de services publics (attractivités des zones d'emplois potentiels) ; à la capacité de l'Etat à « donner du sens » et « des caps » par des grandes politiques publiques, par des grands projets, par une fiscalité lisible, pérenne et redistributive, par l'instauration d'une conditionnalité des aides publiques à l'emploi ; au règlement des problèmes entre donneurs d'ordres et sous-traitants, dans chaque filière, dans le respect des branches professionnelles et des négociations collectives, etc.

Ce sont là des réponses à la perte de compétitivité de l'économie française qui sont sans rapport avec une approche idéologique et partisane obnubilée par l'allègement de la fiscalité – et notamment par celle affectant le « coût du travail »⁸².

A l'inverse, rappelons également qu'aucun rapport n'a jamais pu démontrer qu'une exonération de cotisation ou qu'une niche fiscale non ciblées n'a pu créer ou maintenir un emploi. Ces pertes colossales (entre 150 et 200 Mds) qui affaiblissent la sécurité sociale et les services publics n'ont aucun effet ni sur la « compétitivité » des entreprises, ni en matière d'emplois. En revanche leurs conséquences de baisses des niveaux de services publics et sociaux et de réduction de l'intervention publique sont lourdes, pour les usagers, les salariés et les ménages bien sur, mais aussi pour les entreprises, en particulier les TPE et les PME.

Dans ce contexte et alors qu'ils ont déjà obtenu 20 Mds de CICE, plus de 6 Mds de baisses d'impôts supplémentaires annoncées au titre du « Pacte de responsabilité », qu'ils ont obtenu l'engagement d'une stabilisation de leur fiscalité locale, les exigences récentes du patronat en faveur d'une nouvelle baisse rapide et « significative » de la fiscalité des entreprises, exprimées au cours des Assises de la fiscalité, sont inacceptables, en plus d'être irresponsables.

⁸¹ Commandé par le gouvernement à l'issue de la Conférence sociale de juillet 2012, le commissaire général à l'investissement Louis Gallois a remis au Premier ministre en novembre 2012, son rapport intitulé « *Pacte pour la compétitivité de l'industrie française* ».

⁸² Pour plus de détails, se reporter à la circulaire du secteur économique, n° 169-2012 « Tout est compétitivité, comme son contraire ».

FRAUDE, EVASION ET OPTIMISATION FISCALE

CES MILLIARDS QUI MANQUENT...

La lutte contre la fraude, l'évasion ou l'optimisation fiscale est un enjeu majeur pour la justice fiscale, pour les équilibres budgétaires nationaux et la conduite des politiques publiques⁸³.

Selon les différentes estimations, le montant de l'évasion et de la fraude fiscale en France se chiffrerait entre 30 et 80 Mds par an⁸⁴. Ce manque à gagner est colossal au regard notamment des nécessités de financement qui sont celles de nos modèles sociaux. A titre de comparaison, le déficit de la sécurité sociale n'est « que » de 20 milliards en 2012. Selon certaines estimations, **la dette publique serait inférieure de 24 points de PIB par rapport à ce qu'elle est en réalité aujourd'hui si l'Etat était en mesure de recouvrer ses recettes fiscales**⁸⁵.

En plus d'obérer l'efficacité des politiques publiques, de contribuer au creusement des déficits publics qui appelle en retour des politiques d'austérité mortifères, la fraude fiscale, par l'impunité dont elle a longtemps joui, menace l'acceptabilité générale de l'impôt et revêt de ce point de vue un enjeu démocratique car elle fait supporter l'intégralité de l'effort fiscal sur ceux qui ne veulent et/ou ne peuvent tirer parti des failles des législations fiscales nationales. A quoi peut donc servir d'augmenter les prélèvements obligatoires des classes moyennes si on laisse dans la nature plusieurs dizaines de milliards d'euros ? Lutter contre la fraude fiscale n'est pas qu'une question de morale ou d'éthique. C'est la condition même de nos démocraties, « le prix à payer pour une société civilisée »⁸⁶.

De rapports de la Cour des Comptes en commissions d'information parlementaire, tous les indicateurs démontrent une situation désormais insoutenable pour les finances publiques de la France. En 2012, un rapport d'information émanant du Sénat évalue entre 30 et 50 milliards d'euros la perte induite par l'évasion fiscale internationale⁸⁷. Si l'on en croit une autre publication, ce sont 600 milliards d'avoirs français non déclarés qui dormiraient sur des comptes étrangers⁸⁸.

A cette fraude internationale, s'y ajoutent de nombreuses autres, comme celle liée aux droits d'accises collectés par les douanes sur le tabac, l'alcool et les produits pétroliers. Mais celle qui est de loin la plus coûteuse est celle liée à la TVA.

Selon la Cour des Comptes, la fraude à la TVA représenterait en effet entre le quart et le tiers de la fraude fiscale totale, soit environ 10 Mds par an⁸⁹. La seule fraude aux quotas sur le marché carbone

⁸³ Les termes de fraude, d'évasion et d'optimisation fiscale doivent être clairement définis et distingués. Alors que l'optimisation légale est une opération légale consistant à utiliser les textes réglementaires existants dans le but de payer moins d'impôts, la fraude et l'évasion fiscale sont quant à elle parfaitement illégales. La fraude fiscale se caractérise par une infraction ou un manquement, volontaire ou non, au respect des textes législatifs. L'évasion fiscale, combinaison de fraude et d'optimisation, est l'utilisation abusive de mesures légales. On parle ici d'abus de droit.

⁸⁴ Si l'on additionne la fraude sociale estimée entre 20 et 50 Mds par an, la « fraude aux finances publiques » s'élèverait en France à une centaine de milliards par an, soit un peu plus que le montant du déficit public annuel.

⁸⁵ Estimation de l'économiste Gabriel Zucman qui a consacré ses derniers travaux à la fraude fiscale.

⁸⁶ Propos du secrétaire d'Etat américain de l'administration Roosevelt qui entamait la lutte contre la fraude fiscale.

⁸⁷ Sénat, juillet 2012, *Rapport de la Commission d'enquête sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales*.

⁸⁸ Livre du journaliste Antoine Peillon « Ces 600 milliards qui manquent à la France ».

⁸⁹ Il ne s'agit évidemment que d'un ordre de grandeur car le volume de la fraude n'est par définition pas mesurable mais seulement évalué à partir des données sur l'activité des différents secteurs ou via d'autres recoupements.

a atteint un montant de 1,6 milliard d'euros. La fraude aux carrousels TVA qui implique notamment les secteurs de la téléphonie mobile, des composants électroniques ou des métaux se chiffre à plusieurs dizaines de milliards d'euros. Selon la Commission européenne, la France se situerait en matière de fraude à la TVA au dixième rang, avec 7 % de TVA non déclarée ! Elle serait en meilleure position que l'Allemagne (10 %), le Royaume-Uni (17 %) ou l'Italie (22 %) mais néanmoins assez loin derrière l'Europe du Nord (3% en moyenne). Or tout point de TVA non déclaré, c'est plus d'un milliard qui échappe à l'impôt ! Selon la Commission, la situation française se serait particulièrement dégradée entre 2000 et 2006 avec un doublement des pertes de TVA (de 5,2 à 10 milliards d'euros). Depuis, la Commission Européenne a relevé son estimation pour la France à 32 milliards d'euros.

Au vu de ces chiffres, il n'est donc pas étonnant de constater la hausse exponentielle des saisies d'argent liquide non déclaré aux frontières de la Suisse ou du Luxembourg. Plus de 103 millions d'euros ont ainsi été saisis au premier trimestre 2013, confirmant le caractère exponentiel de ces saisies (+ 500% en un an !) évoqué début 2013 par une note confidentielle des Douanes.

Face à cette fraude considérable, l'administration peine. La Cour des comptes a relevé que les résultats du contrôle fiscal en matière de TVA sont particulièrement décevants. Les droits redressés résultant des contrôles sur pièces et des vérifications de comptabilité stagnent⁹⁰. Par ailleurs, seulement la moitié environ de ces droits redressés est effectivement recouvrée. En effet, nombre d'entreprises ayant fait l'objet de redressements fiscaux disparaissent (liquidations amiables, procédures collectives) et ne s'acquittent donc jamais de leur dette fiscale. Ainsi, seuls 1,1 des 2,8 milliards d'euros de droits redressés en 2008 au titre du contrôle sur place ont été recouverts fin 2010. La récente décision du gouvernement de ne plus recenser, dans le fichier bancaire des entreprises de la Banque de France (Fiben), les dirigeants d'entreprise ou les entrepreneurs individuels ayant connu une liquidation judiciaire depuis moins de 5 ans, va favoriser encore davantage la fraude.

Malgré le renforcement de certains moyens juridiques, plusieurs raisons expliquent que la fraude à la TVA soit plus difficile à combattre. Le recours à des montages frauduleux de plus en plus difficile à détecter, la coopération internationale encore trop peu développée mais également l'expansion considérable de la monnaie électronique (cartes prépayées) et du commerce électronique qui donne une grande mobilité aux fraudeurs (pays d'hébergement, modifications des sites, changements de dénomination, modes de livraison) en constituent les principales. Un autre facteur de difficulté réside dans le foisonnement des très petites entreprises lesquelles bénéficient de facilités déclaratives.

Devant le fléau que représente l'ensemble des pratiques de fraude, d'optimisation et d'évasion fiscale, de nombreuses dispositions législatives ont été prises en France mais également à l'échelon européen et international⁹¹. Parmi celles-ci en France, la création en 2008 d'une Délégation nationale à la lutte contre la fraude (DNLF) créée dans le but de coordonner la lutte contre les fraudes fiscales et sociales et le travail illégal – un dispositif auquel s'associent les services de police, de gendarmerie et des douanes. Le législateur a renforcé également l'arsenal juridique et technique pour lutter contre les fraudes les plus complexes par les sociétés éphémères, les sociétés écrans, les trusts. Au total, depuis 2007, une soixante de mesures ont été prises pour lutter contre les fraudes et

⁹⁰ Sur les dix dernières années connues, entre 2000 et 2010, ils oscillent entre 2,7 et 3,3 milliards d'euros.

⁹¹ Alors qu'un standard global d'échange automatique d'informations entre administrations fiscales, négocié par l'OCDE, pourrait être adopté au G20 en mai prochain, le principe de l'échange automatique d'informations entre administrations fiscales des Etats membres de l'Union européenne verra le jour en mai prochain. C'est une avancée décisive – au moment de la rédaction de ce document, les modalités précises du texte sont inconnues – en ce qu'elle pourrait mettre un terme au secret bancaire. En vertu de ce principe, chaque fois qu'un citoyen européen (ou une personne morale) ouvrira un compte dans un autre pays de l'Union, l'institution financière devra en informer automatiquement l'administration de l'Etat membre d'origine.

l'évasion fiscale⁹². Récemment, un ensemble de mesures touchant plus spécifiquement l'optimisation des entreprises ainsi qu'un projet de loi de lutte contre la fraude et la grande délinquance économique et financière ont été adoptés dans la perspective de constituer « une nouvelle étape dans la lutte déterminée du gouvernement contre la fraude fiscale et pour le rétablissement des comptes publics. »

Toutes ces mesures de renforcement des armes des administrations chargées de la lutte contre la fraude sont des avancées qui vont globalement dans le bon sens en termes d'outillage juridique mais dont on peut légitimement craindre qu'elles ne relèvent que de l'affichage et de la communication politique compte tenu de l'affaiblissement, en moyens financiers et humains, des deux principales administrations chargées de la mission de contrôle fiscal que sont la DGFIP et la DGDDI⁹³.

... ET QUI EXIGENT UNE ADMINISTRATION FISCALE ET DES DOUANES RENFORCEE

A quoi serviront en effet ces nouveaux dispositifs quand, dans le même temps, la DGFIP et la DGDDI publient leur « projet stratégique » qui prévoit chacun réduire de façon programmée de 2014 à 2018 leurs capacités globales de lutte contre la fraude ?

L'insuffisance des effectifs est manifeste pour répondre à l'étendue des pratiques frauduleuses. Selon la Cour des comptes, seuls 15 agents de la DGFIP sont chargés du suivi du commerce électronique et de la dématérialisation ! La DGFIP a perdu 17% de ses effectifs en 10 ans (plus de 25 000 depuis 2002) en vertu du non remplacement d'un départ à la retraite sur deux quand la DGDDI a perdu de son côté un quart de ses effectifs depuis 2000 (soit plus de 5000 emplois) ! Les crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » devraient diminuer, sur la période 2012-2015, de 420 millions d'euros, ce qui ne sera pas sans conséquences sur les moyens de fonctionnement des services.

Certes, la DGFIP a augmenté entre 2012 et 2013 le nombre des agents affectés aux fonctions de contrôle fiscal – qui compte aujourd'hui quelques 15800 agents. Mais le contrôle fiscal n'est pas que l'affaire des vérificateurs, c'est toute une chaîne de travail qui commence par la réception du public, se poursuit par la saisie des données, la gestion, les pôles de contrôle et d'expertise, les services de recherche, les brigades de vérification, les services du contentieux.... Cette évidence de l'importance des agents des fonctions support n'a que trop été oubliée. Pour obtenir un contrôle fiscal de qualité, il faut des agents dans tous les services et sur le tout le territoire⁹⁴. La connaissance du « tissu fiscal »,

⁹² Le « droit de communication » a été élargi pour permettre à l'administration fiscale d'obtenir de toutes les banques installées en France des informations sur les opérations de transferts de fonds réalisées à l'étranger. Un fichier des évadés fiscaux (EVAFISC) a été constitué, une police fiscale a été créée pour traiter les formes de fraude les plus complexes avec les prérogatives de la police judiciaire, notamment la possibilité de se livrer à des écoutes. Elle est composée de 13 agents ayant la qualité d'officiers fiscaux judiciaires qui exercent au sein de la direction centrale de la police judiciaire. La coopération entre les services de l'Etat a été améliorée à la fois par des croisements de fichiers et des actions communes sur le terrain. La coopération, les échanges d'information entre la direction générale des Finances publiques (DGFIP) et la direction générale des Douanes et droits indirects (DGDDI) ont été consolidés par la signature d'un protocole en 2011 prévoyant des accès mutuels à leurs bases de données. Une Agence de gestion et de recouvrement des avoirs criminels saisis et confisqués (AGRASC) a été créée en février 2011. Son rôle consiste à centraliser et à gérer tous les biens criminels saisis ou confisqués par la justice. Pour lutter contre les carrousels TVA au niveau national des mesures législatives dissuasives ont été prises. Au niveau Européen, au second semestre 2008, a été adopté le système d'échange d'informations entre Etats membres EUROFISC pour mieux lutter contre ces fraudes internationales à la TVA.

⁹³ Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP) et Direction Générale des Douanes et Droits Indirects (DGDDI).

⁹⁴ La couverture territoriale du contrôle fiscal est en effet très inégale : alors que dans certains départements, les entreprises peuvent être contrôlées tous les 15 à 20 ans, dans certaines grandes agglomérations, c'est plutôt tous les 90 ou 100 ans !

par des sorties sur le terrain, par des opérations de repérage destinées à cibler des activités occultes et à évaluer l'économie souterraine nécessitent des moyens humains qui aujourd'hui font défaut à l'administration fiscale.

S'interrogeant sur l'impact de la réduction des effectifs sur la baisse du nombre des contrôles fiscaux sur place et la baisse du montant des pénalités appliquées, le Sénat a mis en lumière ce que Force Ouvrière dénonce depuis longtemps, à savoir l'effet pervers sur la qualité du contrôle fiscal, de la combinaison des indicateurs de productivité et de performance associés à la baisse des effectifs. Aussi, le Sénat s'est-il demandé si cette réduction du nombre des agents « n'a pas eu pour effet de contraindre les vérificateurs à privilégier les dossiers de « rendement », c'est-à-dire cibler les contribuables pour lesquels les simples erreurs ou omissions sont plus aisément décelables, au détriment des affaires, plus complexes à traiter, de fraude fiscale. » !

Le développement par ailleurs souhaité par l'administration fiscale d'une nouvelle approche de la vérification des entreprises basée sur une « relation de confiance », c'est-à-dire sur la validation en amont de la déclaration, dans un cadre conventionnel, des options fiscales appliquées par l'entreprise, n'est pas sans risques. En plus d'être assortie de l'engagement de l'administration de ne pas effectuer de contrôle pour les exercices visés par la relation de confiance, cette nouvelle procédure, que l'administration reconnaît comme un moyen de réduire le coût des opérations de contrôle, fait craindre un glissement à terme de la mission de gestion des dossiers et du contrôle sur pièces à des tiers⁹⁵.

L'administration des douanes est aussi un acteur économique et fiscal de premier plan en recouvrant près de 13% des recettes de l'Etat et en luttant contre la fraude et les grands trafics internationaux⁹⁶. Pourtant, son nouveau « plan stratégique douane 2018 » prévoit la suppression de moyens budgétaires et la baisse de 15% de ses effectifs. Au total, cette administration aura perdu depuis 2000 un quart de ses effectifs, elle qui comptait plus de 20 000 agents en 2000 en comptera moins de 15000 en 2018.

Depuis plusieurs années, le syndicat douanier USD-FO tire la sonnette d'alarme : pour 8 douaniers sur 10, les évolutions stratégiques de la douane ne vont plus dans le sens d'une adaptation à la mission de lutte contre les fraudes. Comment croire en effet que la diminution générale des effectifs des services de surveillance douanière ainsi que des effectifs des services nationaux dédiés aux enquêtes et opérations douanières complexes permettra à l'administration des douanes de mener efficacement ses missions de contrôle fiscal ? Comment croire que le mouvement d'inter-régionalisation des services régionaux d'enquête qui concrètement se traduira par la suppression d'environ ¾ de ces services et conduira à la constitution de véritables « déserts douaniers » ouverts à tous les mouvements frauduleux, ainsi que la suppression du ciblage régional et des capacités d'initiative locale dans le déclenchement des contrôles et des enquêtes, seront des évolutions compatibles avec le renforcement de la lutte contre la fraude fiscale ?

⁹⁵ Comme les Centres de gestion agréés (CGA) par exemple qui sont des structures associatives dont la vocation est d'apporter une assistance à la gestion et une sécurité fiscale à leurs membres adhérents (petites entreprises individuelles ne relevant pas de l'impôt sur les sociétés).

⁹⁶ La Direction Générale des Douanes et Droits Indirects (DGDDI) recouvre les fiscalités indirectes frappant les marchandises comme les fiscalités environnementales et énergétiques (TIPP, TIGCN, TICC, TICE...), les contributions indirectes sur le tabac et l'alcool, les droits liés à l'importation (TVA à l'importation et diverses taxes additionnelles à l'importation,) et la fiscalité des transports.

Désormais, certains départements français ne comptent plus aucun service douanier alors même que la compétence des douanes recouvre les missions de gestion de la fiscalité sur les transports, sur les produits fortement taxés (hydrocarbures, alcools, tabac) ou encore sur la fiscalité environnementale qui servent partiellement à abonder les budgets des collectivités locales !

Pour Force Ouvrière, il est indispensable de réhabiliter l'image du contrôle fiscal et de doter l'administration fiscale et des douanes des effectifs et des moyens suffisants. Vouloir lutter avec « détermination » contre l'optimisation, la fraude et l'évasion fiscale ne trouvera aucune concrétisation sur le terrain sans une administration fiscale renforcée et confortée dans sa mission.

