

VIVE L'IMPOT - Mediapart (26/06/08)

Par Laurent Mauduit

« /Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés./ » C'est assurément un paradoxe français. La déclaration des droits de l'homme et du citoyen, et notamment son article 13, depuis la Révolution française, figurent parmi les principes fondateurs de la République. Mais depuis le milieu des années 1980, l'antifiscalisme fait des ravages en France. Sous la droite comme sous la gauche, le « moins d'impôt » est devenu la pierre angulaire de toutes les politiques fiscales. Au point que le système français des prélèvements obligatoires est devenu au fil des ans un champ de ruines, sur lequel ont fleuri, comme du chiendent, inégalités et passe-droits.

Quiconque en douterait peut se reporter utilement aux trois rapports publics qui viennent coup sur coup d'être publiés (que l'on peut consulter aussi dans notre onglet Prolonger) : le rapport sur « *les niches fiscales* » publié le 5 juin par la commission des finances de l'Assemblée nationale ; le rapport publié le 25 juin par la Cour des comptes « *sur la situation et les perspectives des finances publiques* » ; et le rapport publié conjointement ce même 25 juin par la commission des affaires culturelles et la commission des finances de l'Assemblée « *sur les exonérations de cotisations sociales* ».

A lire un seul de ces rapports, on se prend à penser que le système fiscal français a généré des abus multiples. A lire les trois, et découvrant le paysage d'ensemble qu'ils dessinent, on mesure que c'est encore beaucoup plus grave que cela. Que la situation tourne au chaos.

En bref, qu'il faut sans doute tout reconstruire, et envisager ce que préconise l'économiste Thomas Piketty : une véritable « révolution fiscale ».

Fourni par la Cour des comptes, un premier chiffre donne le tournis : pour les seules trois années 2005, 2006 et 2007, les impôts d'Etat ont été réduits au total de 22 milliards d'euros. A coups successifs de baisse de l'impôt sur le revenu, de détaxation des droits de successions, de plafonnement de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) et autres diverses dispositions pour l'essentiel à l'avantage des hauts ou de très hauts revenus, les allègements ont donc atteint près de la moitié des déficits publics français (50,6 milliards d'euros) en 2007.

*

La logique de l'Etat-pauvre*

Il faut certes manier la comparaison avec prudence. Et rien n'autorise à en déduire mécaniquement que sans ces baisses d'impôt discutables au plan de l'équité, la France aurait des déficits réduits de moitié.

Malgré tout, en se gardant de tout enchaînement mécanique, on peut en tirer la conclusion que si la France vit à crédit au point peut-être de bientôt violer ses engagements européens, c'est en bonne partie du fait de cette politique de baisse des impôts à marche forcée conduite depuis si longtemps par la droite, mais tout autant par la gauche.

Car quelle est l'évaluation exacte de tous les allègements d'impôts décidés non pas seulement depuis trois ans, mais depuis le tournant fiscal du milieu des années 1980 ? Aucune étude sérieuse n'est disponible sur le sujet. Mais la course sans fin au « moins

d'impôt » à laquelle la France s'est livrée depuis plus de 20 ans est dans toutes les mémoires. Abaissement de la TVA ; réduction drastique de l'impôt sur les sociétés ; quasi démantèlement de la fiscalité de l'épargne, transformation de l'impôt sur le revenu en un véritable gruyère, grevé d'abattement et d'exonérations à n'en plus finir... gauche et droite se sont, de fait, livrées à une surenchère antifiscale. Au point que, dans l'opinion, la légitimité de l'impôt, qui a longtemps été au cœur du pacte républicain, s'est progressivement érodée. L'antifiscalisme était dans le passé le monopole des courants populistes; il a maintenant et depuis longtemps contaminé la droite, et assez largement les cercles dirigeants de la gauche.

Ce chiffre ahurissant de 22 milliards d'euros d'allègements fiscaux uniquement sur les trois dernières années a donc l'immense mérite de balayer quelques faux débats. La France vit-elle au-dessus de ses moyens, comme le prétendent en chœur depuis si longtemps tous les libéraux ? Dépense-t-elle trop ? La vérité, c'est que les baisses d'impôt, en se sédimentant par couches successives au fil des ans, ont généré ce qui était prévisible : l'Etat-pauvre. L'Etat impécunieux, l'Etat qui sans cesse rogne sur les dépenses, même les plus impérieuses, celles qui engagent l'avenir (éducation et recherche...) ; ou celles qui garantissent le lien solidaire dans le pays (la santé ou la retraite).

Ce chiffre-là de 22 milliards met donc brutalement en lumière ce que l'on pressent depuis longtemps : à poursuivre encore dans cette voie, le pays prend un grand risque. Ce sont des missions collectives essentielles qui vont être qui sont menacées par cette politique sans fin de diminution des impôts.

Issues du rapport sur les niches fiscales, d'autres rafales de chiffres viennent compléter cet inquiétant tableau. Le rapport révélait ainsi que les dépenses fiscales (c'est-à-dire les mesures d'exonérations ou d'abattement, qui minorent le rendement de l'impôt) se sont emballées au cours des dernières années. « /Leur coût/, précisait-il, /est passé de 50 milliards d'euros en 2003 (soit 3 % du produit intérieur brut et 20 % des recettes fiscales nettes) à 73 milliards d'euros en 2008 (soit près de 27 % des recettes fiscales nettes et 3,8 % du PIB prévisionnels).

Entre 2007 et 2008, le coût global des dépenses fiscales devrait augmenter de 7,1 %, soit plus de 4 fois la progression des dépenses budgétaires, alignée sur le niveau de l'inflation de façon à stabiliser la progression des crédits en volume. />

*

L'impôt progressif sur le revenu est devenu... dégressif*

Ce deuxième chiffre de 73 milliards d'euros (soit 3,8% du PIB) est encore plus vertigineux que le précédent. Car non seulement les mesures de baisses des impôts se sont multipliées, mais par surcroît, elles sont intervenues au détriment d'un autre vieux principe républicain, celui de l'égalité devant l'impôt. En clair, de nombreux impôts ont été transformés en fromage à trou.

Et le résultat, ce même rapport sur les niches fiscales l'établit avec précision : l'impôt sur le revenu, qui est l'impôt citoyen par excellence, a progressivement perdu son âme. En clair, contrairement à ce qu'édictait cet article 13 de la Déclaration des droits de l'homme, il a cessé d'être progressif. Grâce à des exemptions diverses (dans les DOM-TOM, pour les investissements dans les monuments historiques...), il se trouve même des contribuables tout en haut de l'échelle qui sont exemptés d'impôt sur le revenu ou qui

bénéficient même de restitution du Trésor. En clair, l'impôt progressif s'est transmuté en son exact contraire : un impôt dégressif.

Invraisemblable évolution ! Dans une décision célèbre, en 1991, lors de la création de la Contribution sociale généralisée (CSG), le Conseil constitutionnel avait mis en garde contre ce prélèvement proportionnel conçu par Michel Rocard, en rappelant que la progressivité avait en France valeur constitutionnelle. Depuis, le principe a été battu en brèche. Et nul ne s'en inquiète.

Il ne s'agit pas ici de suggérer que certaines niches fiscales n'ont pas une efficacité économique. Le constat d'ensemble n'en saute pas moins aux yeux : non seulement les allègements d'impôts se sont accélérés au risque de conduire les finances publiques dans l'impasse ; mais par surcroît, cette course folle a aussi contribué à rompre le principe d'égalité devant l'impôt, gage de son consentement.

Le troisième rapport, celui sur les exonérations de cotisations sociales, apporte la touche finale. Au total, l'étude réalisée par les députés évalue à 50 milliards d'euros le montant total de ces exonérations, du fait de 72 mécanismes différents. Sur ce montant, 23 milliards d'euros proviennent des exonérations de cotisations sociales, au profit des bas salaires (de 1 à 1,6 Smic). En outre, le rapport souligne que de nombreux revenus, pour une assiette de 41 milliards d'euros, sortent du périmètre des cotisations sociales (mais pas toujours de la CSG). Il s'agit de rémunérations en nature qui profitent parfois à des salariés modestes (tickets restaurants...) mais aussi de rémunérations extra-salariales, qui peuvent parfois porter sur des sommes colossales, comme les fameux « golden parachute ». Une exemption déjà vivement critiquée par la Cour des comptes.

Dans un rapport annuel sur la Sécurité sociale, publié le 12 septembre 2007, la même Cour des comptes pointait les exonérations sociales dont profitaient les stock-options et les actions gratuites, évaluant la perte pour les comptes de la Sécu à près de 3 milliards d'euros. Et en cumulant cette somme aux exonérations profitant à l'intéressement, à la participation et à l'abondement des plans d'épargne entreprise, la Cour estimait que le régime général pâtissait d'une « perte conséquente entre 6 et 8,3 milliards d'euros ».

Il ne s'agit donc pas plus, ici, de suggérer que certaines de ces exonérations n'ont pas d'utilité économique. Dans le cas des allègements de charges sur les bas salaires, le rapport évalue ainsi à près de 800.000 le nombre des emplois qui ont ainsi pu être créés depuis plus d'une décennie. Mais dans le lot, il y a eu aussi des effets d'aubaine ce qui incite le rapport à préconiser un « reprofilage » de ces allègements de charges. Et puis, il y a des exonérations qui apparaissent radicalement injustifiables.

L'idée honteuse d'un plan d'austérité

Du même coup, l'annonce par les dirigeants de la Sécurité sociale d'un plan visant à laisser à la charge des malades de longue durée une partie de leurs soins prend toute sa résonance. Il en va de l'Etat comme de la protection sociale : au terme de cette course effrénée au « moins d'impôt » ou au « moins de cotisations », il y a moins de dépenses. Ou si l'on préfère moins de solidarité.

Comment en effet ne pas mettre en balance ce chiffre de 41 milliards d'euros d'assiette qui échappent aux cotisations sociales et les 9,5 milliards d'euros de déficit du régime

général de la Sécurité sociale constatés en 2007, dont 4,6 milliards au titre de l'assurance maladie et

4,6 milliards au titre du régime retraite ? On devine certes que la marge de recouvrement complémentaire doit être examinée avec sagacité.

Mais on devine tout autant qu'il y a là une piste de recettes complémentaires, qui devrait interdire l'idée honteuse d'assujettir les malades de longue durée à un plan d'austérité.

Si on prend la peine d'agréger leurs conclusions, qui se recoupent, ces trois rapports sont donc riches d'enseignements. Ils invitent à un véritable sursaut, aussi bien à droite qu'à gauche. A un sursaut ou, à tout le moins, à la réouverture d'un très grand débat fiscal.

A droite, pour la raison que l'on devine : à trop vouloir baisser les impôts, la France risque de violer ses engagements européens en matière de déficits publics. /Mezzo voce,/ c'est par exemple le point de vue que défend Gille Carrez, le rapporteur (UMP) du budget à l'Assemblée nationale. Un peu seul dans son camp, mais avec un certain courage, il estime qu'il faudrait déclarer un moratoire de la baisse des impôts et mobiliser toutes les maigres marges de manœuvres françaises en vue d'une baisse des déficits.

Quant à la gauche, si elle n'était perpétuellement mobilisée par des querelles de personnes et absente des débats de fond, elle pourrait aussi puiser dans ces trois rapports matière à refonder sa doctrine fiscale. Car ce bilan désastreux des politiques publiques qu'établissent ces trois rapports la concerne, tout autant que la droite. Faut-il rappeler que les deux derniers ministres socialistes des finances, Dominique Strauss-Kahn puis Laurent Fabius, n'ont eu de cesse que de multiplier les aides fiscales en faveur des très hauts revenus. Et, à l'époque, même la fiscalité des stock-options a été très fortement allégée. Depuis la débâcle du 21-Avril, le regard critique sur ce passé n'a pas été la priorité de la gauche.

Voilà donc pour les socialistes et pas seulement pour eux trois gros rapports dans lesquels ils auraient tout intérêt à se plonger d'ici leur prochain congrès de Reims. Mais auront-ils la volonté de tourner le dos à la politique fiscale qui prévaut depuis deux décennies et qui a aussi été la leur ? C'est le slogan qui sourd de ces trois rapports mais que les socialistes n'auront peut-être pas tous le courage pour certains, ou l'envie pour d'autres, de scander: Vive l'impôt!