



# Baisser les impôts : utile, juste, efficace ?

**Malgré une conjoncture délicate, les déclarations du président de la République et du premier ministre l'ont confirmé : la baisse des impôts - de certains impôts - est une priorité du gouvernement. L'orientation reste claire : « On le fera parce que c'est bon pour la France », déclarait Jean-Pierre Raffarin, sans plus de précision, lors de l'annonce d'une nouvelle baisse de l'impôt sur le revenu (IR) de 3% en 2004. Dans un contexte marqué par l'empreinte de l'idéologie néolibérale, la réduction des moyens alloués à l'Etat et, plus largement, à la sphère publique doit faire débat. Ce mouvement affecte les prélèvements obligatoires, c'est-à-dire du total des impôts et des cotisations sociales. Nous nous concentrerons ici sur la question des prélèvements fiscaux (les impôts).**

**Pour aborder les portées et limites des baisses d'impôts dans leur ensemble, il faut tenter d'en évaluer le coût, en étudier les fondements théoriques, puis procéder à une analyse critique s'appuyant sur une radiographie précise de la structure fiscale française. Cela sans omettre de poser la question du financement de la politique budgétaire.**

Les prélèvements obligatoires représentent, en France, 44,3% du produit intérieur brut (PIB) en 2003 (contre 45% en 2001). Les prélèvements fiscaux (hors cotisations sociales) représentent 22,4% du PIB en 2003, contre 22,7% en 2002, et 23,3% en 2001. Leur part diminue dans le PIB.

Les impôts peuvent être baissés en diminuant le taux d'imposition ou en changeant les règles relatives à l'assiette : aménagements de la base imposable, du type « niches fiscales » ; déductions, abattements, réductions. Plus on réduit la base imposable et moins l'impôt à payer est important<sup>1</sup>. Les débats actuels montrent que les baisses d'impôts résultent de choix politiques très marqués. Ainsi, la commission des finances du Sénat<sup>2</sup> se félicite des « *allègements significatifs d'impôts directs* » (notamment l'IR et l'impôt sur les sociétés - IS) et apporte nombre d'éléments sur la programmation des baisses de prélèvements obligatoires (incluant les cotisations sociales) prévues sur la période 2003-2005. Celles-ci atteindraient 22 milliards d'euros en 2005.

Concernant l'IR, le rapport évalue à 3,3 milliards d'euros les conséquences des baisses de taux décidées en 2002 et 2003, tandis que l'ensemble des allègements intervenus depuis 2000 représente déjà un manque de recettes de 6,6 milliards d'euros. La tendance est à la poursuite de la baisse de l'IR pour se rapprocher de l'objectif initial d'une baisse de 30%. La baisse de 3% aura un coût évalué à 1,8 milliard d'euros, mais, au final, compte tenu des mesures touchant à l'assiette, le manque à gagner total s'élèvera à 2,2 milliards d'euros pour 2004. Concernant l'impôt sur les sociétés (IS), le taux sera ramené à 15% dans la limite des 38 120 premiers euros de bénéficiaires, et la majoration exceptionnelle de 10% instituée en 1995 est supprimée. D'autres mesures touchant à l'assiette sont également actées. Les sociétés bénéficient également de l'allègement de la taxe professionnelle (coût pour 2003-2005 : 2 milliards d'euros). Ces quelques données chiffrées permettent de mesurer l'impact financier des baisses d'impôts, et donc le manque à gagner qui en résulte pour les politiques publiques.

## **Le discours libéral contre la sphère publique**

Selon le discours dominant, les prélèvements obligatoires ponctionneraient une trop grande part de la richesse nationale et décourageraient l'offre. Ils bride-raient l'activité, favoriseraient les délocalisations d'entreprises, ou les empêcheraient de se créer, de prospérer, d'investir et donc de créer des emplois, favoriseraient la fuite des cerveaux et participeraient de la complexité des procédures administratives. Bref, ils nuiraient à la compétitivité des entreprises et à l'attractivité du territoire dans une mondialisation marquée par la compétition internationale et la mise en concurrence des Etats.

Le gouvernement, quant à lui, a tenté de justifier ainsi les récentes baisses d'impôts : celles-ci ne viseraient plus à stimuler l'offre, mais la demande en encourageant la consommation dans un contexte de panne de croissance ! Si l'objectif n'est plus de stimuler l'offre, mais de relancer la demande, alors la baisse de l'IR est la mesure la moins appropriée puisqu'elle favorise les revenus dont la propension à épargner est la plus forte et donc, par symétrie, dont la propension à consommer est la plus faible...

1.- Les impôts, mesurés en termes agrégés, varient aussi sans aucune modification du taux ou des règles d'assiette. Ce qui, en effet, compose l'assiette imposable, donc la somme totale des impôts collectés, augmente ou diminue au gré de la conjoncture. Ainsi, sans rien changer aux règles d'imposition, les impôts augmentent en période de croissance et diminuent en période de récession. De ce point de vue, les baisses accordées par Jean-Pierre Raffarin sont amplifiées par le ralentissement de l'activité.

2.- Rapport de la commission des finances du Sénat, *Baisse des prélèvements : pour un contrat de législature*, Paris, 2002.

# Baisser les impôts : utile, juste, efficace ?

L'idéologie néolibérale tente de promouvoir une fiscalité prétendue simple, neutre, efficace, et ne perturbant pas la concurrence. Elle devrait être réduite au seul financement des missions régaliennes (police, justice, défense). Elle n'aurait pas pour but de redistribuer, de corriger les inégalités, d'inciter ou de modifier certains comportements puisque ces objectifs seraient assurés par le jeu de la concurrence et du marché. Le financement nécessaire à ces missions régaliennes devrait, dès lors, être assis sur quelques impôts efficaces et économiquement « neutres », TVA par exemple<sup>3</sup>, et, le cas échéant, par des impôts proportionnels sur le revenu de type *flat tax*<sup>4</sup> ou, du moins, largement simplifiés. Les réformes fiscales néolibérales prétendent ainsi améliorer les conditions de l'offre en favorisant les profits et l'épargne.

Les impôts les plus visés sont l'IR, l'impôt sur les sociétés (IS) et l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF). L'IR présenterait des taux d'imposition « confiscatoires » ; l'ISF pénaliserait l'immobilier, et l'IS nuirait au développement et à l'investissement des entreprises ! Pour ces raisons, et précisément parce que ces impôts sont directs (parfois progressifs), ils induiraient des « distorsions » préjudiciables à l'activité économique et à la concurrence.

Ce discours s'attaque, plus globalement, à tout ce qui entrave le développement de la logique marchande : l'environnement législatif regroupant le droit fiscal, social, du travail, et autres réglementations, constituerait une contrainte qui nuirait à l'activité économique. « Simplifier » et « assouplir », c'est-à-dire « flexibiliser » et « soumettre », cet environnement favoriserait la croissance. Ce discours plaide, plus largement, pour une baisse générale des prélèvements obligatoires, invoquant le « moins d'Etat » au profit d'une régulation, supposée libre, par le secteur marchand.

L'impôt et la cotisation sociale servent avant tout à financer les services publics et les dépenses sociales. Dans certains pays, ce qui relève, en France, du financement public, et donc de l'impôt, est pris en charge par les dépenses privées des ménages. Les différences entre les taux de prélèvements obligatoires, souvent mis en avant, doivent tenir compte de cette donnée essentielle qui ne fait qu'exprimer l'existence de choix de société différents. Or cela n'est quasiment jamais le cas. Ainsi, une comparaison rapide pourrait conduire à conclure que l'assurance-maladie est plus coûteuse en France qu'aux Etats-Unis. Or, si on considère les coûts privés engagés pour obtenir une contrepartie comparable au système français, on aboutit, en 2001, à un coût global de 14% du PIB aux Etats-Unis contre à peine 10% en France !

Les néolibéraux avancent que nombre d'activités, aujourd'hui publiques, maximiseraient mieux leur profit si elles étaient gérées par des entreprises privées. Or, le profit n'est pas l'objectif de la sphère publique, et les biens et les services publics sont pensés en fonction de l'intérêt général : aménagement du territoire, protection sociale, investissements publics, d'égal accès pour tous. La structure fiscale doit, en outre, répondre à une conception de justice sociale, chacun devant participer en fonction de ses capacités contributives.

## Faux prétextes

La baisse actuelle des impôts ne profite évidemment pas à toutes les catégories de revenus ou de patrimoine. S'agissant de l'IR, ce sont surtout les hauts revenus qui en ont bénéficié ; ainsi, les 10% des ménages les plus aisés ont bénéficié de 69% du montant des baisses décidées en 2002. L'impact de ces dernières a été faible, voire nul sur l'activité économique. Elles n'ont stimulé ni l'offre ni la demande. Le ministre de l'économie et des finances lui-même reconnaissait à l'Assemblée nationale, fin mars 2003, que ces baisses d'impôts « n'ont pas forcément été traduites par une augmentation de la consommation ».

L'attractivité fiscale est invoquée dès lors qu'il s'agit de justifier une baisse d'impôt : dans un contexte de concurrence fiscale, nous n'aurions d'autre choix que de nous aligner sur le moins-disant. Pourtant, la France, grâce à son système de santé (reconnu par l'Organisation mondiale de la santé), ses infrastructures et son système éducatif, est un territoire « globalement attractif ».

Les politiques d'inspiration social-libérale jouent sur la peur que la France soit distancée par les autres pays à cause du niveau des prélèvements obligatoires. Or aucune étude empirique ne confirme cette thèse. Les écarts internationaux ne reflètent pas un rapport coût/rendement plus mauvais en France qu'ailleurs. Ils traduisent simplement des choix politiques différents, notamment dans le mode de gestion du système de protection sociale. Car l'argent prélevé ne disparaît pas : il est aussitôt réinjecté dans l'économie (salaires, redistribution, investissements...) et lui profite. Ainsi, la France est la deuxième terre d'accueil (derrière la Chine) des investissements étrangers. L'environnement général qu'elle offre est un élément favorable à la compétitivité et à l'attractivité générale du pays, comme le montrent les travaux du Conseil d'analyse économique.

Malgré tout, il est fréquemment avancé que le niveau atteint serait insupportable et ferait fuir les « cerveaux ». Une étude de la Direction générale des impôts a pourtant établi qu'entre 1996 et 1998, seulement 25 000 contribuables français avaient quitté le territoire. En 1998, le nombre de contribuables déclarant plus de 1 million de francs à l'IR partis à l'étranger s'est élevé à 325, soit 0,3% des contribuables ayant un tel revenu. Sur la même période, seules 350 personnes imposables à l'ISF étaient parties à l'étranger. Or ces départs sont compensés par des arrivées et procèdent, pour l'essentiel, de la mobilité professionnelle habituelle de certaines catégories d'actifs, notamment des cadres supérieurs<sup>5</sup>.

3.- Dans la théorie économique néoclassique de la taxation, un impôt neutre ne doit pas modifier les « préférences » individuelles. En fait, c'est la progressivité qui est visée : réclamer la neutralité de l'impôt est une manière technocratique de réclamer la suppression de cette progressivité.

4.- Projet du mouvement ultralibéral aux Etats-Unis visant à substituer aux impôts existants un seul impôt proportionnel au taux unique de 19%.

5.- Selon le rapport Poncet (2000) du Sénat, la fiscalité vient seulement en quatrième position dans les motivations de départ des jeunes cadres à l'étranger, loin derrière celles d'ordre professionnel.

# Baisser les impôts : utile, juste, efficace ?

L'alignement de la fiscalité « par le bas » est général, et participe de la mise en concurrence des Etats. Il en va ainsi en France, comme dans d'autres pays de l'Union européenne, où les impôts directs sont remis en cause au profit des impôts indirects. On assiste donc à un report de la charge fiscale des bases mobiles (capital, ménages aisés) sur les bases immobiles (salariés, chômeurs, retraités) *via* les impôts les plus injustes, déjà les plus importants.

## Une structure fiscale déséquilibrée

La structure fiscale française affiche clairement ces déséquilibres : la TVA représente en effet 45 % des recettes fiscales de l'Etat, l'IR seulement 17 %. Les impôts directs, minoritaires, sont pourtant en principe les plus justes, car ils tiennent compte de la situation personnelle des contribuables, et notamment de leur capacité contributive. Or les néolibéraux veulent gommer toute forme de progressivité en prétendant établir une fiscalité « neutre » qui, de fait, accroît les injustices du système : selon l'INSEE, sur la période 2001/2002, les impôts d'Etat baissent de 1,2 %, notamment l'impôt sur les sociétés (- 11,7 %) et l'impôt sur le revenu (- 4,9 %). Mais la TVA (+2,2 %) et les impôts locaux (+1,6 %) augmentent.

### *L'impôt sur le revenu*

Les différents travaux effectués sur le sujet confirment que le système fiscal français est marqué par une faible progressivité. Celle-ci est uniquement le fait de l'impôt sur le revenu, de l'impôt de solidarité sur la fortune et, dans une moindre mesure, de certains droits d'enregistrement (successions...), impôts minoritaires dans le système fiscal français. L'IR est un impôt : direct (réglé à date fixe en fonction d'une situation), personnel (tenant compte de la situation personnelle du contribuable) et progressif (le taux effectif d'imposition augmentant avec le revenu). Le revenu est imposé par tranche avec, pour chacune, un taux d'imposition propre. La progressivité trouve son fondement, confirmé dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, dans l'article 13 de la

Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « *Une contribution commune (...) également répartie entre tous les citoyens en raison de leurs facultés* ».

Le poids de l'IR est faible : environ 50 % des contribuables l'acquittent actuellement (contre 61 % en 1995), et 90 % des contribuables ont un taux effectif inférieur ou égal à 10 %. La contribution sociale généralisée (CSG) procure, par comparaison, des ressources supérieures (même si elles ne sont pas affectées au budget de l'Etat). L'IR comporte actuellement 7 tranches. Le taux affectant la plus haute tranche sera prochainement ramené à 48,09 %. Mais ce taux marginal d'imposition ne doit pas être confondu avec le taux effectif d'imposition, c'est-à-dire le rapport entre l'impôt payé et les revenus déclarés, inférieur au taux marginal du fait du mécanisme des tranches et des abattements.

L'IR cristallise toutes les critiques en matière de fiscalité. Il faut rédiger une déclaration jugée compliquée, et acquitter le montant de l'impôt autrement que par un prélèvement « indolore », comme la TVA ou la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP). Mais c'est surtout son caractère injuste, en dépit de sa progressivité de principe, qui sape son bien-fondé. Les réductions et abattements de tout genre introduisent en effet, très sournoisement, les pires injustices au cœur de cet impôt, diluant son caractère progressif. Ainsi, selon le Conseil des impôts, les ménages situés dans le décile le plus élevé en 1998 ont bénéficié de 36,1 % du total des charges déductibles et de 85,9 % des réductions d'impôts accordées, tandis que les ménages situés dans le décile le moins élevé en ont bénéficié respectivement de 1,8 et 0 % !

Ce mouvement ne devrait pas être inversé par les projets du gouvernement : la création du Plan d'épargne retraite populaire, qui confirme à la fois la volonté du gouvernement de réduire l'importance de l'IR, et ses arbitrages en matière d'épargne au profit des ménages aisés. Aucune autre réflexion n'est engagée sur l'IR, notamment sur le nécessaire élar-

gissement de sa base, car le sujet est politiquement risqué.

Dés lors, on se contente de mettre en avant le taux global de prélèvements obligatoires rapporté au PIB, ou bien encore le taux marginal d'imposition à l'IR, ce qui n'enseigne rien : l'importance des prélèvements obligatoires relève de choix, notamment en matière de protection sociale, tandis que le taux marginal ne signifie, on l'a vu, pas grand chose. Pour prendre la mesure de la progressivité de l'impôt, il faut regarder sa place dans le total des recettes fiscales des Etats : 17 % en France, 29 % au Royaume Uni, 42 % aux Etats Unis, 25 % en moyenne dans les pays de l'Union européenne. Principal impôt progressif, l'IR occupe une place réduite dans le total des recettes fiscales françaises. Sa baisse, injuste et démagogique, est très politique dans ses fondements : elle marque le refus du principe distributif et s'appuie sur une présentation tronquée des données.

### *L'impôt de solidarité sur la fortune*

La loi d'initiatives économiques de juillet 2003 a vidé d'une partie de sa substance l'ISF en élargissant les exonérations. Compte tenu du nombre de personnes assujetties à cet impôt (un peu plus de 270 000) et du tissu fiscal concerné<sup>6</sup>, une telle baisse ne concerne que les ménages particulièrement aisés. Leur propension à épargner, très élevée, ne contribue pas à relancer la consommation et la croissance. Aujourd'hui, c'est, de fait, l'existence même de cet impôt qui est menacée.

### *L'impôt sur les sociétés*

Le discours dominant vise à légitimer une baisse de l'IS, supposée favorable à l'investissement et à l'emploi. Rien n'est dit, en revanche, sur le taux d'autofinancement des entreprises, d'une part, ni sur le fait que les baisses d'impôts profitent indistinctement à toutes les entreprises, indépendamment de leur situation. En fait, cette baisse va surtout augmenter le taux de profit des entreprises en général.

Quant à la taxe professionnelle, déjà fortement allégée, son devenir est actuellement en débat. C'est actuellement le principal

6- Pour y être assujéti, il faut un patrimoine net (déduction faite du passif qui le grève) de plus de 720 000 euros.

# Baisser les impôts : utile, juste, efficace ?

impôt local, son allègement – et, à terme, sa disparition ? – se traduiraient par un report de la charge fiscale locale sur les ménages, notamment *via* la taxe d'habitation, et par une dégradation des services publics et des politiques sociales au plan local.

## *Des diverses aides et dépenses fiscales*

Parmi les mesures fiscales dites « incitatives » figurent les zones franches. Le principe est simple : on exonère d'impôt les entreprises venant s'installer dans un périmètre géographique donné. La mesure est limitée dans le temps et l'espace. L'idée, louable, est de créer des emplois. Or il s'agit surtout d'emplois précaires. De plus, ce dispositif est coûteux : en 1997, l'ensemble des réductions atteignait 150 millions d'euros ; il dépassait les 400 millions d'euros en 2001, soit 20 000 euros par emploi créé ! L'actualité récente (affaire Daewoo) a illustré les excès de ce qui alimente le dumping fiscal et social.

## **D'autres choix possibles**

La dépense publique est présentée comme une variable d'ajustement, un réservoir d'économie, permettant tout à la fois, grâce à la réforme de l'Etat, du système de protection sociale et, plus largement, de la sphère publique, de baisser les impôts et de réduire les déficits publics. Doit-on pour cela réduire les transferts sociaux ? D'éducation ? De santé ? D'entretien des infrastructures ? Autant de questions qui se font très discrètes dans le débat public, alors qu'elles constituent pourtant la traduction concrète des choix politiques actuels. L'expérience récente prouve qu'il n'est pas facile de réduire les dépenses publiques. Et si ces dépenses et ces fonctionnaires avaient une utilité ? Alors, les fameuses « réserves de productivité » n'existeraient que dans les rêves éveillés des libéraux !

L'environnement européen a un impact certain sur les politiques nationales. La politique monétaire fixée par la Banque centrale européenne (BCE) concerne toute la zone euro, mais les politiques fiscales relèvent de la compétence des Etats. En l'absence d'harmonisation fiscale, la mise en concurrence des

systèmes fiscaux et sociaux aboutit, de fait, à un alignement sur le moins-disant (baisse de l'IR et de l'IS).

La politique budgétaire actuelle renoue avec la « rigueur ». Elle est dans l'obligation de contenir un déficit provoqué ou aggravé par les baisses d'impôts sans effet sur la croissance, et les recettes fiscales. Ces ressources manquantes pèsent sur le fonctionnement des services publics et ont conduit le gouvernement à réduire le revenu des bénéficiaires de certaines prestations (tout en durcissant les conditions d'accès à certaines allocations) et à augmenter les impôts indirects, les plus injustes (droits sur les tabacs et le diesel).

On ne peut pas traiter des baisses d'impôts sans étudier leurs conséquences en termes de justice sociale et de contreparties. Les néo libéraux sont d'autant plus enclins à dénoncer le poids des « prélèvements » (qui sont avant tout des contributions collectives d'un contrat social à réaffirmer) qu'ils mettent en cause la gestion socialisée de la protection sociale et des biens collectifs. Or une gestion privée de ces biens et services aurait un coût que supporteraient également, et plus inégalement, les ménages, sans garantie en termes d'efficacité et de qualité.

En baissant l'ISF, l'IR, ou les cotisations sociales, et en alourdissant certains impôts indirects, le gouvernement a choisi de favoriser les hauts revenus et les profits, de réduire les dépenses publiques et de reporter la « rigueur » vers les plus démunis. Il crée, d'autre part, les conditions de privatisations en tarissant les ressources du secteur public. De manière générale, il faut donc rééquilibrer le poids des impôts directs par rapport aux impôts indirects pour une meilleure justice fiscale. Dans cette perspective, plusieurs pistes s'imposent.

La première consiste à récuser le terme de « prélèvements » au profit d'une autre approche de la contribution collective. L'impôt ne « prélève » pas sans retour : il permet à la collectivité d'agir, d'investir à plus ou moins long terme,

sans impératif de profit immédiat, dans des infrastructures, par exemple, et il participe à l'attractivité et la compétitivité du pays. Loin d'être sémantique, la différence est fondamentale.

Plus techniquement, l'élargissement de la base imposable de l'IR est nécessaire ; en supprimant les « niches fiscales », en mettant purement et simplement fin à l'avoir fiscal ou en imposant les revenus de l'épargne, ainsi que les plus-values mobilières et immobilières au barème progressif de l'IR. Une réflexion sur le caractère familial de l'IR doit être également menée car le quotient familial procure un avantage augmentant avec le revenu.

En matière de fiscalité sur le patrimoine, l'élargissement de l'assiette de l'ISF s'impose. En matière de TVA, un taux « 0 » sur les produits de première nécessité (eau, denrées alimentaires...) soutiendrait la consommation et la rendrait plus juste. Les impôts locaux doivent être également revus : leur assiette actuelle (la valeur locative) pourrait être remplacée par la valeur vénale, ce qui corrigerait mieux les injustices actuelles et prendrait davantage en compte les facultés des contribuables. Il s'agit ici de rendre le système fiscal plus juste, plus redistributif.

Au niveau européen et international, outre une meilleure coopération contre la fraude fiscale et une réelle volonté de lutter contre les paradis fiscaux, il faut prendre en considération de nouveaux besoins. Des impôts supranationaux pourraient donc être créés : impôt européen sur les sociétés, écotaxe en faveur de l'environnement, taxe de type « taxe Tobin », taxe d'aide au développement : autant de sources de financement de besoins européens et/ou mondiaux.

D'autres choix politiques feraient donc de la fiscalité un plus juste instrument d'une meilleure répartition des richesses et de financement de biens publics et de besoins sociaux.