



Recherche
et renouveau
syndical

La fiscalité au cœur de la crise des finances publiques

Sommaire

Introduction : la fiscalité, le déficit budgétaire, la dette publique et les choix de société	3
Première partie : Les principaux enjeux fiscaux	19
<i>La fiscalité directe</i>	21
Un impôt sur le revenu à la main des riches	23
La fiscalité patrimoniale est dans le collimateur des prétendues modernisations	31
L'impôt sur les sociétés est la cible de la défiscalisation des entreprises	39
L'impôt sur les sociétés est au centre de la concurrence fiscale entre les Etats européens	43
<i>La fiscalité indirecte</i>	47
La Tva : un impôt anti-économique et injuste	49
La « Tva sociale », une idée patronale à combattre	53
La Tipp : un autre impôt indirect et injuste	67
Taxe et mesures fiscales environnementales	71
<i>La fiscalité locale</i>	77
<i>Propositions de la Cgt</i>	81
Un système fiscal solidaire, plus juste et plus efficace	81
Pour un impôt sur le revenu plus juste	84
Pour une fiscalité patrimoniale dynamique	85
La Tva doit devenir une source budgétaire de second plan	86
Une Tipp contenue pour préserver le pouvoir d'achat des ménages	87
Les mesures favorisant l'environnement doivent tenir compte de la faculté contributive des foyers	88
La fiscalité locale doit être vraiment réformée	89
Le droit à une protection sociale solidaire, généralisée et de haut niveau tout au long de la vie	94

Deuxième partie : six questions particulières	101
La « retenue à la source » de l'impôt sur le revenu	103
La « prime pour l'emploi » : une mesure dangereuse pour les droits sociaux et les garanties collectives	109
La concurrence fiscale contre les salariés et les retraités européens .	113
Des moyens inadaptés pour combattre la fraude fiscale	119
Etude de cas : la Tva intracommunautaire	139
la Lolf	143
Une analyse critique	143
Les conséquences de la Lolf sur les missions : l'exemple du Trésor public	155
Propositions de la Cgt	163
Une autre approche que la « retenue à la source » est possible ..	163
En lieu et place de la prime pour l'emploi : le droit à un salaire .	163
Contre la concurrence fiscale entre les Etats, une harmonisation de la fiscalité européenne	170
Il est possible de vraiment combattre la fraude fiscale	172
Lexique	175

Introduction

La fiscalité, le déficit budgétaire, la dette publique et les choix de politique économique

La question des prélèvements obligatoires occupe une large place dans le débat public. Ce débat est fortement influencé par le nouveau contexte européen et international qui a fait de la « concurrence fiscale » un élément essentiel de la compétitivité. Cela pousse à la réduction des prélèvements –plus précisément à la diminution des dépenses publiques et sociales et à la réduction des impôts et des cotisations sociales–.

Mais le débat est biaisé. L'approche libérale fait l'impasse totale sur les contreparties des prélèvements obligatoires, c'est-à-dire les dépenses publiques et sociales qui fondent le modèle social de notre pays. En s'attaquant aux prélèvements obligatoires, les libéraux veulent en fait remettre en cause les composantes de ce modèle social : la retraite par répartition, l'Éducation nationale, un système de santé fondée sur la solidarité...

Dans ce débat, la fiscalité occupe une place importante. Le système fiscal français est critiqué, par nombre de responsables et d'experts s'inspirant de la doctrine libérale. Le capital serait trop taxé. Il en serait de même en ce qui concerne les revenus. La charge des impôts serait une cause principale de délocalisation des activités et de migration des talents. D'où les décisions des gouvernements successifs pour réduire l'impôt sur le revenu et alléger la taxation du capital.

Une mise à plat du système fiscal est indispensable. Elle permettrait de remettre le débat sur ses pieds et de faire le bilan des réformes engagées depuis quinze ans. On a assez de recul pour en mesurer les conséquences. La plupart des salariés, des privés d'emploi et des retraités, vivent mal les conséquences de ces choix qui n'ont pas résolu les problèmes auxquels notre pays et l'Europe sont confrontés.

S'il est indispensable de réformer le système fiscal, il s'agit d'en faire un levier du développement économique et social, un vecteur du développement durable. C'est la conviction que porte la Cgt. Au coeur des enjeux se trouve bien la question de l'emploi.

La France souffre d'abord de la faiblesse de l'emploi et des salaires et du développement de la précarité

C'est la faiblesse des salaires et le développement de la précarité qui sont à l'origine de la faiblesse chronique de l'activité et de la croissance économique en France.

28 % des salariés ont un emploi précaire ou à temps partiel (40 % pour les femmes, 17 % pour les hommes). Six millions de salariés ont un statut d'emploi précaire ou travaillent à temps partiel :

- ➡ cdd : 1,2 million ;
- ➡ intérimaires : 500 000 ;
- ➡ stagiaires et contrats aidés : 230 000 ;
- ➡ apprentis : 270 000 ;
- ➡ temps partiel : 4 millions ;
- ➡ le temps partiel subi concerne 1,2 million de personnes, dont 80 % de femmes.

Environ 2/3 de nouveaux emplois créés sont en Cdd ou sous d'autres formes d'emploi précaire.

Les salaires sont trop bas. 10 % des salariés à temps complet gagnent moins de 1 000 euros nets par mois.

La moitié des salariés ont un salaire mensuel net inférieur à 1 500 euros. Autrement dit, la moitié des salariés gagnent moins de 1,5 fois le Smic. Ce salaire est appelé salaire médian.

Dans 55 branches professionnelles sur 84, les minima salariaux sont inférieurs au Smic.

L'emploi total a diminué en 2003 et 2004, surtout dans l'indus-

trie. Il a faiblement augmenté en 2005 et 2006, grâce surtout aux emplois aidés. Il en résulte que la France, comme la plupart des pays européens, se caractérise par un médiocre taux d'activité de la force de travail résultant de la faiblesse de l'emploi des jeunes et des seniors.

Le taux d'emploi en France

	Femmes	Hommes	Total	15-24 ans	55-64 ans
France	57,6	68,8	63,1	30,1	37,9
Zone euro	55,2	71,8	63,5	36,6	40,4
États-Unis	65,4	77,2	71,2	Nd	59,9
Japon	57,4	80,0	68,7	Nd	63,0

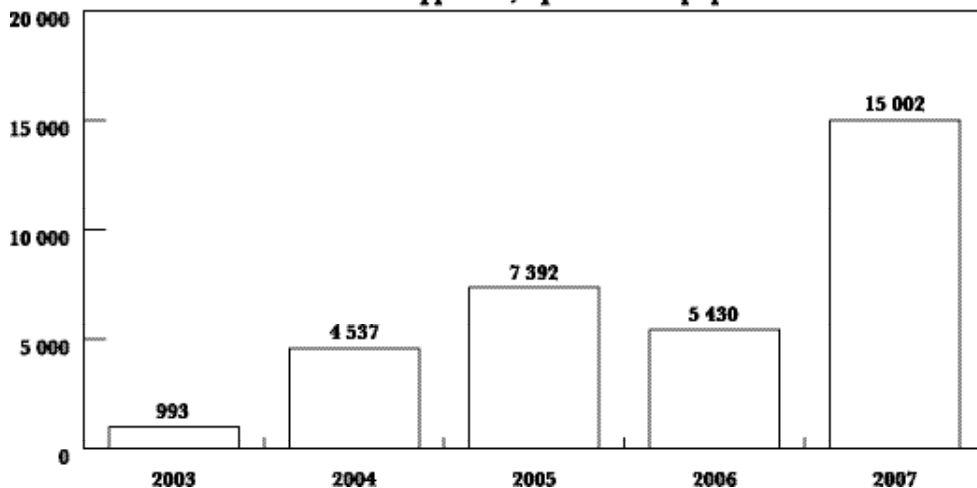
Source : Eurostat, d'après Repères statistiques du Conseil économique et social.

NB : le taux d'emploi total = le nombre de personnes ayant un emploi (personnes occupées) / la population âgée de 15 à 64 ans. Pour les jeunes (15-24 ans) et les seniors (55-64 ans), il s'agit du nombre de personnes occupées dans ces tranches d'âge rapporté à la population de cette tranche d'âge.

En matière d'emploi, l'Etat présente lui-même le mauvais exemple. Il supprime des emplois indispensables sans pour autant rééquilibrer les finances publiques. Après la suppression en équivalent temps plein de 5 400 postes en 2006, le budget 2007 prévoit la suppression en équivalent temps plein de 15 000 postes dans la fonction publique, dont plus de 8 000 dans l'éducation nationale. Cette politique va totalement à l'encontre des demandes des citoyens, compte tenu des manques criants dans des domaines clés comme l'éducation nationale et la santé. En revanche, les choix budgétaires confirment une dérive sécuritaire (hausse considérable des effectifs dans les administrations telles que la justice, la police et la gendarmerie).

Au total, entre 2003 et 2007, plus de 33 000 postes en équivalent temps plein auront été supprimés dans la fonction publique. Le gouvernement met ainsi en œuvre les recommandations du rapport Camdessus.

Postes supprimés, équivalent temps plein



Des conséquences lourdes pour les finances publiques

Le budget de l'Etat est constamment déficitaire depuis plus de trente ans. Il en résulte une accumulation sans cesse de la dette publique qui représente 66,6 % du Pib en 2005 et qui devrait descendre à 63,6 % du Pib en 2007.

La dette de l'État est le total de ses engagements financiers. Elle résulte du cumul de ses besoins de financement. Il existe donc une relation entre l'accumulation des déficits budgétaires et le gonflement du stock de la dette. La réduction de la dette nécessite de dégager un « solde primaire » (la différence entre les recettes et les dépenses en dehors des charges d'intérêt de la dette) supérieur aux charges de la dette.

Les besoins de financement de l'État résultent, pour leur part, du déséquilibre entre les recettes et les dépenses. Ce déséquilibre pourrait avoir des causes conjoncturelles. Mais lorsqu'il devient chronique, il acquiert un caractère structurel et témoigne de la permanence des problèmes profonds. Ceux-ci se répercutent sur les recettes et les dépenses.

Trois séries de facteurs contribuent à une faiblesse chronique des recettes publiques :

- (1) la faiblesse de la croissance économique, le déficit d'emplois stables, qualifiés et bien rémunérés, l'insuffisance des revenus salariaux empêchent un accroissement suffisant des bases taxables ;
- (2) l'insuffisance des investissements productifs et de ceux dans les capacités humaines et en recherche-développement réduit aussi, pour sa part, le potentiel de la croissance économique et, partant, la base taxable ;
- (3) enfin, la percée de la doctrine libérale et la persistance du clientélisme conduisent à réduire les impôts directs (impôt sur le revenu, impôt sur les sociétés, impôt sur la fortune...) et à augmenter les exonérations et les dégrèvements (les fameuses « niches fiscales ») (1).

Ces mêmes facteurs entraînent des dépenses publiques supplémentaires pour faire face aux problèmes que pose l'insuffisance de l'emploi et des revenus salariaux :

- (4) la hausse du chômage et de la pauvreté, la hausse des dépenses de maladie retentissent, d'une manière ou d'une autre, sur les comptes publics ;
- (5) une mauvaise utilisation des fonds publics amplifie ces inconvénients (ex : prise en charge des exonérations des cotisations sociales dites patronales par le budget de l'État avec un coût de 26 milliards d'euros en 2007). De mauvaises dépenses réduisent en fait la capacité de dégager des recettes pérennes et suffisantes : en l'occurrence, dans le cas de la politique de prise en charge des cotisations sociales dites patronales, cette politique conduit à promouvoir l'emploi réputé non qualifié ; elle nourrit aussi la trappe à bas salaires. Le potentiel de croissance et des recettes publiques s'en trouve affaibli.

(1) Cf. note économique, n° 95, octobre 2005.

Déficit public

	Montant (milliards d'euros)	En % du Pib
1999	35,3	2,6
2000	34,8	2,5
2001	34,4	2,4
2002	57,5	3,6
2003	56,9	4,2
2004	43,9	3,7
2005	43,5	2,9
2006	42,7	2,7
2007	41,6	2,5

Source : Projet de loi de finances pour 2007 et les années précédentes.

L'approche libérale aggrave ces difficultés

La réduction de la dette publique, comme celle du déficit budgétaire, est devenue un objectif en soi. Mais pourquoi les libéraux y insistent-ils tant ?

En premier lieu, l'approche libérale est fondée sur une hypothèse réfutable selon laquelle le secteur privé et ses normes de fonctionnement seraient par principe plus efficaces que le secteur public et ses normes de fonctionnement. C'est la raison pour laquelle l'endettement privé ne fait pas autant l'objet de débats. Pourtant, il pourrait aussi être source d'instabilité et déboucher sur une crise.

En second lieu, l'approche libérale défend une certaine approche de « l'économie de l'offre » appliquée par R. Reagan et Mme Thatcher. Selon les tenants de cette thèse, développée notamment par l'économiste américain Arthur Laffer, la faible croissance et le chômage élevé tiendraient à une insuffisance de l'offre de facteurs de production. Cette insuffisance résulterait elle-même des interventions de l'État. Plus précisément, elle proviendrait des impôts et des dépenses publiques, notamment des prestations sociales. Selon cette « théorie », les impôts diminueraient l'attrait du travail et réduiraient donc l'offre du travail. Ils réduiraient aussi l'épargne privée, et donc l'offre du capital. Quant aux prestations sociales, elles favoriseraient le loisir au détriment du travail et inciteraient donc, elles aussi, à diminuer l'offre du travail.

Se donner des marges nouvelles pour réduire le déficit budgétaire et la dette publique

La résorption de la dette nécessite avant tout une démarche cohérente dans les choix de politique économique. Il s'agit en fait de réduire le déficit et la dette par la croissance et pour la croissance économique, ce qui nécessite de développer les capacités humaines et l'emploi qualifié.

Dynamiser l'économie, surtout par la promotion des emplois qualifiés et le renforcement de la structure productive du pays, permet de créer des marges suffisamment larges pour réduire le déficit budgétaire et la dette publique.

Les choix libéraux du gouvernement souffrent d'une incohérence totale : on ne peut pas à la fois confirmer son attachement à « notre modèle social » et en même temps poursuivre un triple objectif de la baisse des impôts, de l'amplification des exonérations accordés aux employeurs et de la baisse du déficit.

De la même manière, on ne peut pas afficher de nouvelles ambitions industrielles - ce qui est totalement justifié et nécessaire -, et en même temps privatiser les entreprises voire les services publics. Il est totalement illusoire de considérer que l'affectation des recettes des privatisations va permettre de réduire la dette publique. Certes, du point de vue comptable, l'opération permet d'afficher un déficit budgétaire plus faible, pour répondre aux engagements pris auprès des instances européennes. Mais cela ne change en rien le bilan patrimonial de l'État puisqu'au moindre passif il se substitue une diminution d'actif. De plus, elle accentue les handicaps structurels et affaiblit le potentiel productif du pays, augmentant ainsi la possibilité d'une aggravation de la dette publique à terme.

Ces exemples d'incohérence posent en fait la question du choix de société et des priorités pour établir une croissance forte, solide et pérenne.

Tous les facteurs qui contribuent à une amélioration du potentiel productif du pays contribuent à créer le dynamisme nécessaire pour réduire le déficit budgétaire et la dette publique : emplois qualifiés, stables et bien rémunérés ; meilleurs services de santé ; recherche-développement ; investissements dans les infrastructures ; investissements productifs...

Inversement, tous ceux qui affaiblissent le potentiel productif nourrissent les cercles vicieux qui alimentent le déficit budgétaire et la dette publique : multiplication des exonérations accordées aux entreprises, réduction des impôts pour les hauts revenus, privatisations. De ce point de vue, la suppression de l'impôt de Bourse, à l'étude par les services de Bercy, serait une décision grave (2).

Des marges supplémentaires sont aussi à chercher dans des coopérations et des harmonisations des politiques, surtout au niveau européen.

Le système financier dans son ensemble et particulièrement les banques ont une grande responsabilité pour dynamiser l'économie. La pression de l'idéologie libérale produit aussi des effets pervers dans ces domaines. Les banques privilégient la désintermédiation et le drainage de l'épargne vers les marchés financiers. Il en est de même en ce qui concerne l'usage des crédits bancaires, dont une partie sert à réaliser des opérations de nature financière. Sans parler des difficultés que rencontrent une partie des Pme pour accéder aux crédits bancaires.

La mobilisation de la finance publique et du système financier au service de l'emploi et de la croissance économique nécessite de revoir les choix et les priorités de l'Union européenne. La vision dogmatique du pacte de stabilité et de croissance en fait un carcan. Il est indispensable de traiter différemment les dépenses telles que les charges d'intérêt de la dette qui nourrissent les patrimoines financiers et les dépenses d'avenir, celle de l'éducation, de la santé, de la recherche-développement, des infrastructures. De la même manière, il est inadmissible que la

(2) Cet impôt rapporte actuellement au budget de l'Etat 240 millions d'euros. C'est très peu au regard des opérations à la Bourse de Paris ; sa suppression a surtout une importance symbolique.

stabilité des prix soit le seul objectif de la Banque centrale européenne.

La loi « travail, emploi et pouvoir d'achat » : une stratégie inadaptée face aux attentes des salariés et aux défis de la mondialisation

Le texte de loi intitulé « *travail, emploi, et pouvoir d'achat* » (Tepa) présenté par les media comme « *le paquet fiscal* », approuvé par l'Assemblée nationale à la mi-juillet n'est pas qu'un énième dispositif allégeant l'impôt des ménages aisés et des fortunes, que les conservateurs ont pris l'habitude d'inclure au fil des lois de finances. Certes, la récente étude sur les hauts revenus en France (3) confirme la forte croissance des revenus du patrimoine et des hauts salaires, et la stagnation des faibles revenus salariaux ; ce travail montre une nouvelle fois la dégradation du partage de la valeur ajoutée au détriment des salariés et retraités.

Cette loi, dont le coût est de près de 15 milliards d'euros en année pleine (17 milliards selon l'institut Bipe), sans tenir compte de ses dégâts collatéraux comme la franchise médicale et la « Tva sociale », porte la marque d'un renforcement du formatage de la société française aux exigences de la mondialisation néo-libérale ; elle porte également le choix idéologique de la dévalorisation du travail salarié, et facilite l'appropriation de la richesse par une minorité. Pour mémoire on rappellera que 15 milliards représentent deux points de Tva et qu'en abaissant celle-ci on redonnerait immédiatement du pouvoir d'achat aux salariés et retraités, ce qui permettrait de soutenir la consommation et l'activité économique, favorisant ainsi des recettes fiscales supplémentaires.

A travers ces choix politiques et budgétaires il faut lire le désengagement de l'Etat pour les investissements productifs, la recherche, l'université, la formation. Dans le même temps, le gouvernement annonce un déficit de la sécurité sociale de l'ordre de 12 milliards d'euros, sans qu'aucune mesure de contrôle des industriels de la pharmacie ou des dépassements d'honoraires ne soit même évoquée. En somme, un budget de rigueur s'annonce pour les salariés, les retraités, les demandeurs d'emploi et

(3) Camille Landais, Les hauts revenus en France (1998-2006), Paris School of economics, juin 2007.

les assurés sociaux pour cette première année de la législature, quand en même temps -comme S. Berlusconi l'a fait en Italie ou comme G. Bush souhaitait le faire aux Etats-Unis-, les droits de succession et de donation sont quasiment supprimés ainsi que l'Isf via l'abaissement du « bouclier fiscal » à 50 %.

Explosion des gros patrimoines

D'après l'étude citée, les revenus des 0,01 % des ménages, soit 3 500 foyers, ont augmenté de 42,6 % en huit ans, contre 4,6 % pour 35 millions de foyers. Cela montre l'augmentation des inégalités sociales mais surtout l'explosion des revenus du patrimoine, revenus fonciers et dividendes en raison, entre autres, d'une politique de redistribution fiscale en direction des plus riches. Le patrimoine des millionnaires a progressé de 11 % en 2006 selon une étude de Merrill Lynch et Cap Gemini (4) (la France compterait ainsi 389 000 millionnaires). Ceux-là pourront se réjouir du « bouclier fiscal » ramené à 50 %.

La détaxation des heures supplémentaires

En plus des exonérations sociales accordées aux employeurs, les revenus issus des heures supplémentaires seront défiscalisés.

Outre le fait qu'elles ne dépendent pas des salariés, et se substituent à des emplois qualifiés, à temps plein, les heures supplémentaires inciteront les employeurs à ne pas embaucher et à s'opposer à la hausse des salaires.

Les évaluations du coût budgétaire de la détaxation sont contradictoires, et le gouvernement lui-même avoue son hésitation. Il semble que 6 milliards d'euros en année pleine soit un coût probable. Cependant ce revenu exonéré d'impôt et de cotisations sociales sera bel et bien pris en compte pour apprécier l'éligibilité de la prime pour l'emploi (Ppe), et sera intégré dans le revenu fiscal de référence utilisé pour l'exonération ou le dégrèvement en matière de taxe d'habitation, elle-même utilisée pour les tarifs de crèche, de cantine ou de la redevance audiovisuelle. Enfin, les

(4) Les Echos, 28 juin 2007.

salariés non imposables ne bénéficieront pas de cette mesure. Celle-ci va surtout profiter à l'employeur, et inciter à moins de créations d'emplois.

Inégalité devant l'impôt

L'exonération fiscale et sociale des heures supplémentaires prévoit une réduction des cotisations salariales de Sécurité sociale de 21,46 % (Csg et Crds). Cette dépense serait compensée par le budget de l'Etat, or la loi prévoit la non compensation de recettes et de dépenses qui doivent apparaître comptablement comme telles, pas plus d'ailleurs que l'affectation d'une recette à une dépense. Enfin l'exonération de Csg ne prend pas en compte les facultés contributives de chaque foyer (inégalité devant l'impôt).

La défiscalisation des heures supplémentaires instaure une inégalité de fait devant l'impôt. Des salariés ayant le même revenu salarial et la même situation familiale pourraient avoir des montants d'impôt différents : ceux ayant fait des heures supplémentaires payeront moins d'impôt sur le revenu.

Le « bouclier fiscal » ramené à 50 %

Mis en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2007 à hauteur de 60 % du revenu imposable, le « bouclier fiscal » sera actionné à hauteur de 50 % au 1^{er} janvier 2008. La somme des impôts directs et des contributions sociales (Csg et Crds), ainsi que des impôts locaux ne pourra pas dépasser 50 % du revenu imposable. Sur leur demande, l'Etat rembourse la différence aux contribuables concernés.

Avec l'incorporation de la Csg et de la Crds, qui représentent au total un taux de 11 %, le plafond déclencheur du remboursement devient inférieur au taux marginal de l'impôt sur le revenu. Plus précisément le taux déclencheur sera de 39 % ($50 \% - 11 \% = 39 \%$), alors que le taux marginal de l'impôt sur le revenu est de 40 %. En réalité, ce dispositif est une machine à rembourser automatiquement l'Isf. Le nouvel article 1 du Code général des

impôts est la niche fiscale la plus juteuse que le gouvernement met en place.

Le coût prévisible de cette mesure est de près d'un milliard d'euros, dont l'essentiel profitera à quelques milliers de foyers fiscaux, largement exonérés par ailleurs. Parmi eux, 13 000 contribuables se verraient rembourser 583 millions d'euros, soit une moyenne de 45 000 euros. Ou encore 1000 foyers se verront rembourser une moyenne de 250 000 euros chaque année.

Enfin, le « bouclier fiscal » sera partiellement refacturé aux collectivités territoriales, car la taxe d'habitation et la taxe foncière sont incluses dans le bouclier.

Le remboursement d'Isf et d'impôt sur le revenu pris en charge par l'Etat constitue en fait un cadeau à une minorité ; il sera financé par les autres contribuables, et particulièrement par les contribuables à revenu modeste notamment par leur impôt sur le revenu et par la Tva.

La baisse des droits de succession et de donation

Évaluée aux environs de 3 milliards d'euros, cet ensemble de mesures est une redistribution fiscale en faveur des familles les plus riches.

Ainsi que 89 % des héritiers directs (conjoint et enfants) sont déjà exonérés de droits, le conjoint ou pacsé survivant sera totalement exonéré de droits de succession. De même, l'abattement sur les droits de succession au profit des enfants passera de 50 000 à 150 000 euros. La mesure vise les plus gros patrimoines qu'il convient de transmettre en échappant à l'impôt. En outre les dons en espèces entre vifs seront exonérés à hauteur de 30 000 euros. Enfin, l'abattement entre frères et sœurs passe à 15 000 euros et est institué un abattement en faveur des neveux et nièces de 5 000 euros.

Selon le rapporteur de la loi, un couple ayant deux enfants et un patrimoine de 1,5 million d'euros pourra transmettre la totalité en franchise de droits, soit une économie de 200 370 euros.

La déduction des intérêts d'emprunt pour l'acquisition de l'habitation principale

Le dispositif prévu initialement, avant la décision du Conseil constitutionnel, devait coûter aux finances publiques plus de 3,7 milliards d'euros. Les intérêts d'emprunt devraient être déductibles à hauteur de 20 % jusqu'à 3 750 euros pour un célibataire et constitueront un crédit remboursable le cas échéant. Cette mesure est facteur d'inflation immobilière et favorise la spéculation, et donc dessert l'objectif de l'amélioration de l'offre de logement et notamment de logement social. Sans compter l'effet d'aubaine pour certains emprunteurs ayant déjà amorti une partie de leur emprunt. Il reste qu'une véritable politique du logement est toujours à mener. La Cgt a fait des propositions autour du Livret A afin qu'il redevienne le pôle de financement du logement social drainé par un pôle financier public.

La réduction d'Isf par l'investissement dans les Pme

L'affectation pour le redevable de l'Isf jusqu'à 50 000 euros en investissement dans les Pme et organismes d'intérêt général coûterait au budget de l'Etat, selon les estimations, plus d'un milliard d'euros.

S'agissant de l'Isf, l'abattement sur la résidence principale de l'assiette porté de 20 % à 30 % va profiter largement aux fortunes imposées au taux marginal de 1,8 % (une propriété estimée 5 millions d'euros fera ainsi économiser 9 000 euros au contribuable).

Les « parachutes dorés » des dirigeants ne sont pas remis en cause

Taxés au delà d'un million d'euros dans la société, les parachutes dorés continueront de prospérer dès lors que l'entreprise devra simplement motiver ces cadeaux aux dirigeants.

L'arlésienne de l'imposition minimale sur le revenu

La défiscalisation des fortunes aboutit à ce que certains foyers les plus riches ne paient plus d'impôt sur le revenu ou le patrimoine.

La loi de finances pour 2006 prévoyait de limiter les niches fiscales à hauteur de 8 000 euros par foyer fiscal ; ce projet a été rejeté par le Conseil constitutionnel. De surcroît, la défiscalisation des revenus et du patrimoine des catégories sociales les plus riches est de plus en plus importante et les niches fiscales tellement nombreuses que la proposition d'instaurer une imposition minimale en 2008 autour de 10 % pour la dernière tranche de revenus est l'aveu même qu'une part importante des revenus échappe à l'impôt payé par tous les autres, salariés et consommateurs. L'injustice de plus en plus grande du système fiscal français révèle l'hypocrisie des décideurs qui n'ont de cesse de faire porter la charge des prélèvements fiscaux et sociaux sur les salariés et les consommateurs comme le confirme ce « paquet fiscal » de juillet 2007. Il n'y aurait nul besoin d'une imposition minimale des revenus si la défiscalisation des plus riches n'avait été organisée par le gouvernement et le patronat.

En définitive, la loi « *Travail emploi et pouvoir d'achat* » comporte essentiellement des mesures de défiscalisation patrimoniale. L'économie de rentiers - qui gagnent toujours plus au détriment du travail et du potentiel productif du pays - accentue délibérément les injustices sociales. Divers instituts (Hsbc, Natixis, et le bureau d'études économiques Bipe) estiment que cette loi n'aura pas d'impact positif en terme de croissance économique, mais au contraire creusera le déficit budgétaire. La contrepartie des cadeaux fiscaux sera déclinée dans la loi de finances pour 2008 qui avec moins de 1 % de progression en euros courants mettra en œuvre un budget d'extrême rigueur pour les services publics et contre l'intérêt général.

Première partie :

Les principaux enjeux fiscaux

- * La fiscalité directe**
- * La fiscalité indirecte**
- * La fiscalité locale**
- * Propositions de la Cgt**



La fiscalité directe

- * Un impôt sur le revenu à la main des riches**
- * La fiscalité patrimoniale est dans le collimateur des prétendues « modernisations »**
- * L'impôt sur les sociétés est la cible de la défiscalisation des entreprises**
- * L'impôt sur les sociétés est au centre de la concurrence fiscale entre les États européens**



Un impôt sur le revenu à la main des riches

Depuis dix ans, le prélèvement sur le revenu fait l'objet de réformes successives qui ont renforcé son caractère de prélèvement sur les salaires au profit d'allègement sur les revenus patrimoniaux et financiers.

Le système fiscal français est de plus en plus injuste. Les impôts directs sont de moins en moins progressifs (baisse des tranches d'imposition de l'impôt sur le revenu, « bouclier fiscal »...) et les impôts indirects de plus en plus dégressifs (Tva, TIPP...).

Les prélèvements fiscaux sont injustement répartis et leur redistributivité faible est compensée par la protection sociale. Plus un impôt est progressif plus il est redistributif puisque le principe de solidarité entre les citoyens entraîne la hausse des prélèvements sur les hauts revenus et sur les gros patrimoines.

Si l'impôt est proportionnel sa redistributivité est faible voir nulle. Son effet peut être même inverse, dans la mesure où il cible un secteur économique et une population de consommateurs ciblée comme, par exemple, la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP). Les consommateurs, captifs des centres péri-urbains qui ne peuvent se loger en ville, utilisent leur véhicule et paient la TIPP, alors que les riches foyers fiscaux habitant dans les centres villes auront moins besoin d'utiliser leur véhicule ; ils paient donc, relativement, moins de TIPP.

Autre exemple : au nom de la simplification de l'impôt, le législateur a autorisé dès 2004, l'externalisation du calcul et le paiement des plus values immobilières chez les notaires. Par ailleurs, la plus value immobilière est désormais taxée forfaitairement. Toutes ces mesures atténuent la progressivité de l'impôt et réduisent ses effets redistributifs.

Une baisse continue de la part de l'impôt sur le revenu dans les recettes fiscales

L'impôt sur le revenu, c'est environ 20 % des recettes fiscales, soit 7,5 % des prélèvements obligatoires ou encore 3 % du PIB. Alors qu'en Allemagne, l'impôt sur le revenu représente 8,5 % du PIB, au Royaume Uni et aux Etats Unis, 10 %, au Danemark plus de 25%. De ce point de vue l'impôt sur le revenu français repré-

sente une part très faible des prélèvements obligatoires, ce qui est profondément injuste.

En quatorze ans, de 1986 à 2007, le taux marginal de la tranche haute de l'impôt sur le revenu est passé de 65 % à 40 % (5) et le nombre de tranches est passé de 14 à 5. La progressivité de l'impôt sur le revenu, qui fait que le montant de l'impôt augmente plus que proportionnellement au revenu, s'en trouve atténuée. La baisse de la progressivité de l'impôt sur le revenu rend le système plus injuste.

L'article 13 de la **Déclaration des droits de l'homme et du citoyen** stipule : *« 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 »*. Cet article consacre l'égalité de traitement devant l'impôt et induit la notion de progressivité. Selon l'article 14 de ce même texte : *« tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée »*. Cet article légitime le contrôle parlementaire de l'impôt. Or, les décisions prises par les gouvernements successifs remettent en cause ces principes.

Au motif de la concurrence fiscale que se livrent les Etats au niveau international, y compris au niveau européen, les gouvernements successifs n'ont eu de cesse de casser l'outil de la redistribution qu'est l'impôt sur le revenu, le pivot historique des prélèvements obligatoires en France.

Le principe même de la redistribution consiste à assurer à l'ensemble des citoyens le droit d'accès et d'usage de biens et de services publics fournis par la collectivité, quels que soient leurs revenus, et cela sur l'ensemble du territoire. Ces valeurs mises en pratique depuis la Libération par de grandes lois sociales sont contestées et mises à mal par les choix libéraux qui délégitiment les prélèvements obligatoires et notamment l'impôt sur le revenu.

(5) En intégrant l'abattement de 20 % à compter de 2007.

Certains économistes (6) tablent même sur un impôt sur le revenu à trois tranches (0 %, 13 % et 28 %) et une Csg à 13 %. Une telle proposition s'inscrit dans une réforme globale du système fiscal, alimentée par les théories économiques de l'offre faisant de la concurrence en générale, et particulièrement de la concurrence fiscale, des vertus.

Une « flat tax » ultra-libérale

La logique ultra-libérale aboutit à privilégier une taxation unique sur le capital et le travail connue sous le nom de « flat tax ». Ce système fiscal inégalitaire existe en Russie avec un taux de 13 % ou en Slovaquie avec un taux de 19 %. On se souvient que lors des élections législatives allemandes en 2005 la flat tax avec un taux de 25 % avait fait l'objet d'un débat houleux.

La flat tax est un système fiscal de redistribution au profit des hauts revenus. L'abandon de la progressivité de l'impôt sur le revenu enrichit les riches qui peuvent épargner beaucoup plus (sur la proportionnalité et la progressivité voir également le chapitre sur la Tva et la Tipp).

La progressivité de l'impôt sur le revenu et l'enjeu de la valorisation des revenus salariaux

S'agissant de l'impôt sur le revenu en France, les taux marginaux sont des taux apparents ; en réalité les taux effectifs (7) sont différents. Par exemple, la reprise d'une activité ou l'augmentation, même faible, des revenus entraînent un prélèvement parfois proche de 100 % sur les premiers euros dépassant la première tranche d'imposition. Autre exemple : les transferts issus de la redistribution (allocations logement, de rentrée scolaire) diminuent lorsque des revenus s'ajoutent au Rmi rendant le contribuable imposable ; il en résulte des taux effectifs élevés. La « prime pour l'emploi » ne parvient pas à corriger cette anomalie. La complexité du système de redistribution fiscal-social met en évidence l'importance d'une croissance régulière de la progressivité de l'impôt sur le revenu et donc la nécessité à tous points de vue d'une augmentation des salaires réels issus du travail.

(6) Christian Saint-Etienne et Jacques le Cacheux, *Croissance équitable et concurrence fiscale*, rapport du Conseil d'Analyse économique, juillet 2005.

(7) Ludvine Barnaud, Layla Ricroch, "Les taux marginaux d'imposition : quelles évolutions depuis 1998 ?", *Diagnostics, Prévisions et Analyses économiques*, Minelfi, n° 63, mars 2005.

Des exonérations et allègements (« niches fiscales ») ciblés pour les riches

Une « niche fiscale » est une exonération ou un allègement. Elle constitue une « dépense fiscale », c'est-à-dire un manque à gagner, une non-recette en quelque sorte. Il en existe plus de 400 dans le système fiscal français, avec un coût représentant environ 4 % du Pib. Et encore, elles ne sont pas toutes évaluées, loin s'en faut.

De nombreuses dépenses fiscales ne sont pas chiffrables, ou bien le nombre de bénéficiaires non disponible. Parfois les deux. Ces dépenses sont pourtant maintenues contrairement aux recommandations du Conseil des Impôts (8).

Certaines d'entre elles, chiffrées, montrent un avantage exorbitant par bénéficiaire (53 246 euros en 2007 par bénéficiaire pour certains investissements dans les Dom-Tom, par exemple). Alors que l'exonération de l'allocation logement et de l'aide personnalisée au logement se monte en moyenne à 6,25 euros par bénéficiaire.

Certaines niches fiscales sont le fruit des groupes de pression boursiers, bancaires ou immobiliers. Ainsi, les contribuables bien conseillés qui profitent de ces niches fiscales bénéficieront dès 2007 de la baisse du taux marginal de l'impôt sur le revenu (40 %).

En outre, l'efficacité économique de ces mesures en terme d'emploi, d'innovation, d'activité n'est pas évaluée.

Certains dispositifs peuvent être admis dès lors qu'ils permettent d'améliorer la situation économique et sociale ; par exemple lorsqu'elles répondent à une politique familiale, interviennent dans le cadre des économies d'énergie et du développement durable... C'est le cas par exemple, de l'épargne populaire (livret jeune, livret A, plans d'épargne logement, livret développement durable).

(8) Conseil des impôts,
La fiscalité dérogatoire, 2003.

Quelques dépenses fiscales prévisibles en 2007

Mesures	Coût prévisionnel en 2007 (millions d'euros)	Nombre de bénéficiaires	Gain par bénéficiaire (en euros)
Déduction des charges foncières de certains monuments historiques	10	nd*	
Investissements réalisés dans les Dom Tom	nc*	200	
Investissements locatifs outre mer	170	27 000	6 296
Souscription en numéraire au capital des sociétés	135	94 000	1 436
Investissements réalisés dans les Dom Tom avant le 31/12/2017	410	7 700	53 246
Investissement locatif Robien 2003	400	nd	
Investissement locatif déduction dégressive Besson	110	nd	
Investissement locatif Besson ancien	50	nd	
Investissement locatif Perissol	60	nd	

* nd = non disponible, nc = non chiffrable

Source : projet de loi de finances pour 2007, fascicule voies et moyens tome II.

D'autres mesures mériteraient un examen détaillé notamment au niveau des bénéficiaires, comme par exemple la réduction d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile budgétée en 2007 à hauteur de 2 milliards d'euros. Cette réduction permet de récupérer pour un foyer fiscal de 6 000 à 7 500 euros, soit la prise en charge par le budget de l'Etat d'un employé de maison à hauteur de 50 %.

S'agissant d'une réduction d'impôt et non d'un crédit d'impôt, les ménages modestes non imposables ne peuvent en bénéficier. La mesure d'accompagnement de la loi de finances pour 2007 a restreint la transformation de cette réduction d'impôt en crédit d'impôt réservé au soutien scolaire des enfants d'actifs. Sont de fait écartés les retraités et les chômeurs d'autant qu'il suffit qu'une

seule personne du couple soit retraitée, chômeuse ou inactive pour être écartée du bénéfice du crédit d'impôt. Cette exclusion est évidemment contestable car des personnes retraitées peuvent avoir encore des enfants en âge scolaire voire des petits enfants à domicile.

La multiplication des mesures relatives à « l'investissement locatif » depuis vingt ans n'ont pas eu d'effet sensible en matière de logement social. Au contraire ces mesures peuvent avoir un effet contre-productif en favorisant la spéculation immobilière alors que l'Etat ne joue pas son rôle en matière de logement social : soutien au logement social par une politique foncière et fiscale dynamique, pérennisation et développement du Livret A...

Pour la Cgt, les « dépenses fiscales » ne correspondant pas à une politique publique de redistribution sociale doivent être réexaminées et le cas échéant supprimées.

La retenue à la source à nouveau en débat

Au-delà de la diminution des tranches et des taux accélérée dans la réforme de 2006 appliquée en 2007, de la suppression de l'abattement historique de 20 % initialement réservé aux salariés et retraités, de la mise en place du « bouclier fiscal » visant notamment à rembourser l'impôt sur la fortune (Isf), de l'exonération acquise au fil des ans des plus-values de cessions de valeurs mobilières pour les actionnaires, la « retenue à la source » de l'impôt sur le revenu reste un sujet d'actualité.

La retenue à la source s'est invitée dans le débat des élections présidentielles sous la forme du rapport d'information présenté à la Commission des Finances de l'Assemblée nationale par Didier Migaud (9) et du rapport confié par le ministre de l'Economie et des Finances à la mission Bébéar (10). La Cgt a été auditionnée au même titre que les autres confédérations par les rapporteurs.

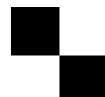
En 2002, la Cgt s'était prononcée pour la recherche d'une solution alternative : la mensualisation généralisée qui écarte l'em-

(9) Assemblée nationale, rapport d'information sur le **Prélèvement à la source et le rapprochement et la fusion de l'impôt sur le revenu et de la Csg**, et présenté par D. Migaud, mars 2007.

(10) **Rapport sur les modalités de la mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu en France**, C. Bébéar, mars 2007.

ployeur comme tiers collecteur de l'impôt. Pour la Cgt il convenait de préserver la confidentialité des données personnelles, de ne pas accentuer le lien de subordination du salarié à l'employeur et de préserver le principe républicain de la responsabilisation des citoyens devant l'impôt sur le revenu (système déclaratif). Ces arguments demeurent pertinents.

Pour ses partisans, la retenue à la source est un point d'étape dans la restructuration des prélèvements obligatoires. Au-delà des aspects mentionnés plus haut, elle ouvre la porte à une fusion de l'impôt sur le revenu et la Csg (voir plus loin, le chapitre « retenue à la source »).



La fiscalité patrimoniale est dans le collimateur des prétendues « modernisations »

La fiscalité patrimoniale a été sensiblement affaiblie et le mouvement devrait se poursuivre. Sont déjà programmées : la suppression de plusieurs impôts sur le patrimoine, la taxation proportionnelle au taux de 26 % des plus-values de cessions de valeurs mobilières au bout de huit ans de détention à compter de 2005, la fiscalité des donations, des successions et de l'Isf.

Au fond, c'est le principe même de la taxation du patrimoine qui hérisse les gestionnaires de patrimoine, les actionnaires et les héritiers fortunés. Ces lobbies multiplient les démonstrations pseudo-économiques condamnant la fiscalité patrimoniale « confiscatoire », responsable des délocalisations des riches « harcelés » par le fisc.

Un cumul des abattements pour les donations

Ce ne sont plus des personnes physiques qui bénéficient d'abattements mais des patrimoines qu'on « franchise » et qu'on protège afin de les transmettre aux héritiers sans impôt.

Depuis 2006, chacun des parents peut donner à chacun de ses enfants 50 000 euros tous les six ans. Les grands parents peuvent donner à chacun de leurs petits enfants 30 000 euros en franchise de droits tous les six ans.

En théorie un enfant peut donc recevoir 120 000 euros de ses grands parents et 100 000 euros de ses parents soit 220 000 euros en six ans ou encore près d'un demi million d'euros en douze ans sans payer un centime d'impôt.

En outre, à compter de 2006, une réduction des droits de donation est venue alléger les donations taxables (de 50 % pour les donateurs de moins de 70 ans et de 30 % pour les donateurs de 70 à 80 ans).

La répartition du patrimoine est de plus en plus inégalitaire, elle suit en cela le partage de la valeur ajoutée défavorable aux salariés d'au-

tant que l'impôt ne vient corriger ni l'une ni l'autre. D'après l'Insee (11) le dernier décile des foyers fiscaux détient déjà la moitié du patrimoine global et plus de la moitié du patrimoine financier. L'impôt jouant moins bien son rôle redistributeur, il se dégage une nette tendance à l'enrichissement accéléré des plus riches - tendance qui n'est pas propre à la France car elle est européenne et mondiale.

Augmentation des abattements pour les successions

L'abattement de 46 000 euros a été porté à 50 000 euros pour les enfants et l'actif net successoral diminué globalement d'un abattement de 50 000€. Un enfant unique bénéficie donc d'un abattement de 100 000 euros : soit par exemple sur un actif net successoral de 200 000 euros, un montant de droits de succession de 18 300 euros, ce qui correspond à un taux effectif plutôt faible de 9,15 %. Encore cet exemple relève-t-il de la minorité des successions taxables. En effet, environ 90 % des successions en ligne directe ne donnent lieu à aucune taxation.

L'allègement des droits de succession ne serait qu'un premier pas vers la quasi-suppression de cette fiscalité exigée par les néo-libéraux à travers le monde, comme Berlusconi l'a imposé en Italie, comme Georges Bush l'a tenté aux Etats Unis, comme Nicolas Sarkozy veut l'appliquer en France.

Chantage aux délocalisations des personnes physiques et de leurs patrimoines, discours ressassé de la doctrine libérale sur la compétitivité et la concurrence fiscale, la fiscalité sur les successions rejoint le débat récurrent sur la suppression de l'Isf.

L'Isf menacé au motif de la concurrence fiscale

Le dernier document institutionnel (12) sur les délocalisations imputables à l'Isf a été rédigé par le sénateur P. Marini. Ce document ne fait pas état des retours et des entrées de contribuables en France contrairement au rapport du Conseil des Impôts de 2004 (13). Le rapport Marini annonce un quasi équilibre des entrées et des départs, souvent pour des raisons professionnelles.

(11) Notes bleues n° 247 2003 :
“ ... compte tenu du processus d'accumulation, la distribution du patrimoine de l'ensemble des ménages est plus inégalitaire que celle des revenus...”

(12) Communication de M.P. Marini, rapporteur général de la Commission des finances du Sénat, février 2007.

(13) La concurrence fiscale et l'entreprise, XXII^e rapport au Président de la République, 2004.

La communication du Sénateur Marini tente d'instruire contre les conclusions du rapport du Conseil des Impôts. Après avoir insisté sur l'accélération des délocalisations des personnes fortunées de plus en plus jeunes, il s'interroge sur le peu d'effet des lois Dutreil de 2003 (14) exonérant pourtant d'Isf à hauteur de 50 % les parts de sociétés faisant l'objet d'un engagement collectif de conservation d'au moins six ans. Mais il espère beaucoup du "bouclier fiscal".

Il faut préciser qu'il n'y a pas d'approche contradictoire pour accorder du crédit à l'analyse du rapport Marini. Ni les organisations syndicales, ni les citoyens n'ont accès en direct à ces informations que Bercy délivre parcimonieusement à une certaine représentation parlementaire *a priori* favorable à la suppression de l'Isf. L'administration rechigne à la transparence de l'information et tient la main quand ce n'est pas la plume pour la rédaction des rapports parlementaires.

Le produit de l'Isf par tranche de patrimoine en 2006

Millions d'euros	Jusqu'à 1,16 M d'€	De 1,16 à 2,3 M d'€	De 2,3 à 3,6 M d'€	De 3,6 à 6,9 M d'€	De 6,9 à 15 M d'€	Supérieur à 15 M d'€
Taux d'impositions en %	7,6 %	28,3%	16,4 %	17,7 %	12,8 %	17,2 %

L'Isf est en fait devenu un "impôt à rendement décroissant", c'est-à-dire que la cotisation moyenne est en baisse. L'Isf s'apparente donc à un impôt qui taxe les millionnaires et exonère les milliardaires. Sans compter l'application du « bouclier fiscal » qui risque bien d'exonérer la plupart des redevables les plus fortunés.

Le « bouclier fiscal » sert à rembourser l'Isf

Le nouvel article 1 du Code général des impôts est une niche fiscale : « *Les impôts directs payés par un contribuable ne peuvent être supérieurs à 60 % de ses revenus* ». C'est ce qu'on appelle « bouclier fiscal ».

(14) Loi d'initiative économique, 21 juillet 2003.

La somme de l'impôt sur le revenu, de l'Isf, des taxes d'habitation et foncières est plafonnée à 60 % du revenu imposable. L'Etat rembourse les contribuables à hauteur des prélèvements dépassant 60 %, cela pour un coût estimé en 2007 à 401 millions d'euros. Un cinquième impôt qu'on ne peut passer sous silence tant il témoigne de l'intention véritable du législateur, fait partie du plafonnement, il s'agit de la taxe forfaitaire sur les métaux précieux, les bijoux et les objets d'art, de collection ou d'antiquité... Cette mesure s'applique sur les impôts réglés en 2006 - dont l'impôt sur les revenus perçus en 2005 - avec un remboursement en 2007. Les premières demandes de remboursement sont arrivées dans les services.

Nicolas Sarkozy veut ramener le bouclier à 50 %. Il propose, en outre, d'intégrer la Csg et la Crds pour un coût budgétaire de 500 M€, soit plus du double du coût budgété en 2007, soit 401 M€.

Le « bouclier fiscal » à 50 % du revenu reviendrait à rembourser la quasi-intégralité de l'Isf. On peut évaluer aujourd'hui le coût du « bouclier fiscal » dans sa composante Isf à plus de 10 % du produit de l'Isf qui avoisine 3,64 milliards d'euros en 2006 (394 000 contribuables). La logique du bouclier est d'en faire une machine à rembourser automatiquement l'Isf et un appel d'air pour la fraude fiscale.

Une motivation mensongère

Si le « bouclier fiscal » n'est pas à proprement parler une dépense fiscale puisque l'impôt est recouvré dans un premier temps, une partie de l'impôt n'en est pas moins remboursée l'année suivante.

Comme le souligne le Conseil des impôts : « *Toute création de dépense fiscale devrait dorénavant être assortie de la définition d'objectifs précis et d'indicateurs mesurables* ». On souscrit à la déclaration du Conseil des Impôts, dans le sens où une dépense fiscale telle que le bouclier est un dispositif budgétaire dérogatoire consistant à rembourser de l'impôt. La motivation législative du « bouclier fiscal » était sciemment mensongère puisqu'il devait selon le ministre de

l'Economie des Finances et de l'Industrie protéger les contribuables « **modestes** » et corriger les situations « **injustes** ».

Le dossier de presse du ministère citait la famille monoparentale (célibataire, un enfant), avec un revenu de 10 500 € dont 8 700 € d'allocation parent isolé, une taxe d'habitation de 100 € et une taxe foncière de 1400 €. Les impositions directes se montent à 1 500 € ; la limitation à 60 % des revenus est donc de 1 080 € ; en conséquence, cela génère un droit à restitution de 420 €. Les personnes bénéficiaires doivent demander la restitution et calculer elles-mêmes le montant restituable. On peut craindre que de nombreux bénéficiaires du bouclier n'en feront pas la demande. Cet exemple marginal montre l'urgence d'une réforme de la fiscalité locale, profondément injuste.

Nul doute que les citoyens auraient été intéressés par les « objectifs précis et les indicateurs mesurables » du « bouclier fiscal », autrement dit, les critères « lolfiens » du dispositif. En effet, à qui profite réellement le « bouclier fiscal », combien cela coûtera-t-il au budget, et surtout comment évoluera cette dépense au fil des années ? La Lolf a fermement recommandé à la suite du Conseil des Impôt, l'évaluation prospective des dépenses fiscales. Le problème de la sincérité des lois de finances est sous-jacent. En clair, le gouvernement refuse d'affronter l'opinion avec la complicité objective du ministère des finances qui était en mesure de lister quasi-nominativement les bénéficiaires du bouclier. Il s'agit pour le gouvernement de rembourser l'Isf à des contribuables très riches ce dont il ne se cache plus aujourd'hui. En définitive, le gouvernement a fait voter un nouvel article 1 du Code Général des Impôts bénéficiant pour l'essentiel à une minorité de contribuables.

Qui sont les petits contribuables bénéficiaires du bouclier ?

77 000 contribuables non soumis à l'Isf devraient être éligibles au bouclier au titre de trois impôts (impôt sur le revenu, taxe d'habitation, taxe foncière) ; mais ils ne se partageront que 13 % du « bouclier fiscal », soit 50 M€ (en moyenne 650 euros), et cela essentiellement en relation avec l'impôt local. Ces contribuables

devront néanmoins acquitter l'impôt avant d'être remboursés. Ces contribuables servent en quelque sorte "d'alibi démocratique" au « bouclier fiscal » présenté comme une mesure de justice et de démocratie fiscale.

Le problème sous-jacent reste celui de l'injustice de la fiscalité locale et de la nécessité de la réformer profondément comme le propose la Cgt.

En vérité 351 M€ seront remboursés à **16 000 contribuables** imposables à l'Isf, soit une moyenne de **22 000 euros** par foyer fiscal.

4 855 redevables de l'Isf bénéficiaient déjà du plafonnement de l'Isf, et plus de la moitié d'entre eux disposent de patrimoines supérieurs à 7 M€. Il ressort des analyses qu'un redevable plafonné à l'Isf est très souvent un redevable « bouclé » selon le néologisme du ministère.

En effet, avec le « bouclier fiscal », l'Isf change de nature : d'impôt sur le patrimoine il devient un impôt en relation avec un revenu-plancher. Il convient donc de limiter les revenus courants. Les placements de capitalisation seront toujours préférés aux revenus de capitaux mobiliers encore imposables alors que la loi a prévu (Lfr pour 2006) l'exonération des plus-values de cessions de valeurs mobilières au-delà de huit ans de détention à compter de 2006. Il faudra limiter également les revenus fonciers. Cela est loisible pour ceux qui bénéficient d'autres ressources, mais très difficile aux retraités ou aux salariés détenteurs de petits patrimoines. Les avocats fiscalistes recommandent fortement de transformer les contrats d'assurance vie mono-support en euros en multi-supports non pris en compte dans le bouclier.

En pratique, le coût du bouclier est appelé à augmenter de façon considérable puisqu'il fait partie désormais des stratégies d'évitement fiscal des riches.

La restructuration des patrimoines va aller bon train ; la restitution fiscale sera d'autant plus grande que les patrimoines seront

importants. Ainsi, le montant de l'Isf déterminera en amont les revenus des gros contribuables : à revenu identique, impôt identique après restitution quel que soit le patrimoine. Tous les moyens seront activés pour échapper à la base imposable à l'impôt sur le revenu : délocalisation des revenus, évasions fiscales en tous genres, optimisation.

Dans le cadre du bouclier, il n'est désormais nul besoin pour l'assiette de l'Isf de sous-évaluer les actifs patrimoniaux ou de multiplier les donations en pleine propriété aux ayants droits. L'impératif étant de limiter le revenu imposable. Le profil type est le chef d'entreprise proche de la retraite et qui a cédé son entreprise.

Les revenus liés à la retraite sont rarement maîtrisables par le contribuable ; en revanche, on peut compenser un revenu foncier par un déficit de même nature, on peut céder un usufruit temporaire d'actif aux enfants, cantonner des actifs dans des structures imposables à l'impôt sur les sociétés en l'absence de distributions, multiplier les montages juridiques permettant de confiner les dividendes. L'abus de droit éventuellement applicable à des contribuables vivant en consommant du capital plutôt que sur des revenus déclarés paraît bien difficile à mettre en oeuvre.

Le « bouclier fiscal » apparaît comme la dernière trouvaille pour imputer sans limitation sur le revenu global des déficits importants (loi Malraux ou Monuments historiques), ou des déficits provenant de la location professionnelle en meublé.

Comme pour confirmer cette analyse, le journal les Echos (15) cite un conseil fiscal qui a présenté un dossier d'une cliente ayant obtenu sans difficulté une restitution de 577 000 euros. Celui-ci précise : « *Tout le monde n'a pas encore redimensionné son patrimoine pour être éligible. La mesure donnera son plein effet lorsque les patrimoines seront restructurés* ». « *Concrètement* », commentent les Echos, « *pour atteindre le ratio de 60 %, le conseiller fiscal proposera par exemple de créer une société civile de portefeuille sur laquelle le contribuable prendra ses dividendes au fil de ses besoins* ».

En contrepartie et au motif de limiter les avantages induits par les niches fiscales largement utilisés par les mêmes contribuables,

(15) Les Echos, 18 avril 2007.

le gouvernement avait prévu de limiter le cumul de ces gains fiscaux en les plafonnant à 8 000 euros. En réalité il créait la niche fiscale la plus juteuse de la législature pour une minorité de privilégiés et de riches. Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 29 décembre 2005, a censuré ce dispositif « *en raison de son excessive complexité* ». Dès le 2 janvier 2006, le ministre du Budget, J.F. Copé, annonçait ne pas renoncer et « *remettait sur le métier le plafonnement des niches fiscales* ». Des parlementaires ont saisi le ministre ainsi que la Direction de la Législation fiscale pour connaître les nouvelles propositions permettant de limiter les niches fiscales. Aucune proposition ni étude de faisabilité n'a été mise en œuvre.

Il convient d'observer que quelques niches fiscales, telles certains investissements immobiliers locatifs, n'étaient même pas comprises dans le plafond de 8000 euros et auraient continué en tout état de cause à profiter aux investisseurs bien conseillés.

L'impôt sur les sociétés est la cible de la défiscalisation des entreprises

La France est stigmatisée pour son taux nominal (33 1/3 %) alors que l'imposition globale rapportée à la valeur ajoutée est comparable à celle de l'Allemagne, du Royaume Uni ou des Etats-Unis.

L'impôt sur les sociétés a une assiette étroite

Certains dispositifs réduisent l'assiette de l'impôt sur les sociétés en France comme le régime d'amortissements dégressifs, la déductibilité des intérêts d'emprunts (16), le régime d'intégration fiscale ou le régime du bénéfice mondial consolidé.

La suppression de la contribution additionnelle de l'impôt sur les sociétés pour un coût budgétaire d'environ 460 millions d'euros (soit près d'un milliard d'euros sur deux ans, 2005 et 2006) inscrit l'impôt sur les sociétés dans la spirale du moins disant au niveau européen.

Le taux nominal de 33 1/3 % est maintenu au côté des taux de 15 % pour les plus values et pour certaines Pme. Cela signifie que le taux effectif de l'impôt sur les sociétés est bien inférieur à 33 1/3 %. Le taux nominal moyen de l'Union européenne à 15 est passé de 48 % en 1982 à 31,4 % en 2002. En France, le taux est ainsi passé de 45 % à 33 1/3 en vingt ans.

Le lobby patronal contre l'impôt sur les sociétés

Dans ses comparaisons internationales, l'Ocde (17) ajoute la Taxe professionnelle à l'impôt sur les sociétés. Pour l'Ocde, il s'agit d'impôts généraux des entreprises. De ce fait, la réforme de la Taxe professionnelle s'inscrit dans la défiscalisation programmée des entreprises ; le plafonnement de la Taxe professionnelle à 3,5 % de la valeur ajoutée pour toutes les entreprises se répercute sur la fiscalité locale puisque à terme les collectivités locales doivent rembourser aux entreprises les sommes correspondant au plafonnement. Cela permettra de présenter au niveau internat-

(16) "La France est ainsi le pivot d'une optimisation fiscale pour les multinationales qui y localisent fréquemment leurs dettes afférentes à de nouvelles acquisitions de sociétés françaises ou étrangères", XXII^e rapport du Conseil des Impôts, la Concurrence fiscale et l'entreprise. En clair, cela signifie un manque à gagner important pour les finances publiques.

(17) Organisation de développement et de coopération économique.

tional un taux effectif d'impôt sur les sociétés conforme aux taux moyens des pays comparables.

Il s'agit cependant d'une spirale dangereuse. Certains pays européens réduisent leur taux d'imposition comme en Allemagne qui a ramené le taux nominal d'impôt sur les sociétés à 25 %.

Le projet d'évaluation révisée pour 2007 annonçait un produit d'impôt sur les sociétés de 46,08 milliards d'€ (55,57 dont il faut déduire les remboursements d'acomptes excédentaires de 9,5 milliards d'euros). Ce montant est encore plus faible que celui de l'impôt sur le revenu soit 57,1 milliards d'euros.

Les recettes d'impôt sur les sociétés représentent 2,6 % du Pib pour 3,4 % en moyenne dans l'Union et près de 8,5 % au Luxembourg. (18) Cela résulte pour la France d'une politique délibérée de défiscalisation des entreprises. On comprend ainsi que la politique fiscale du gouvernement s'inscrit dans la logique européenne du mieux-disant fiscal. En définitive les entreprises françaises ne sont pas pénalisées par l'impôt sur les sociétés contrairement aux affirmations médiatisées des économistes libéraux.

L'optimisation fiscale pour les entreprises

L'optimisation fiscale peut conduire des entreprises à séparer la localisation des bases d'imposition qui dépend du taux d'impôt sur les sociétés et la localisation des activités de production physiques qui dépendent de la compétitivité économique des territoires (19). Le financement des biens publics et du système redistributif reposerait alors sur les seuls contribuables au premier rang des quels les salariés. Dans ce schéma et au moment où l'impôt sur le revenu est à nouveau affaibli depuis la mise en œuvre de la réforme de la loi de finances pour 2006 entrée en application le 1^{er} janvier 2007, c'est la Tva payée par les consommateurs et la Csg qui deviennent la source budgétaire essentielle.

La baisse du taux nominal est poursuivie dans toute l'Europe. Les dix pays entrants (2004) présentent des taux nominaux plus fai-

(18) L'Expansion, 6 septembre 2004.

(19) Cf. Croissance équitable et concurrence fiscale ; rapport de Christian Saint-Etienne et Jacques le Cacheux ; Conseil d'Analyse économique, juillet 2005.

bles que la moyenne des 15 (31,4 %) : Pologne (19 %), Slovaquie (19 %), Hongrie (16 %), Estonie (0 % pour les bénéficiaires non distribués)... forts de l'exemple de l'Irlande (12,5 %) qui a ainsi attiré sur son sol les investissements et les emplois depuis 1973.

Pour les vingt-cinq Etats de l'Union européenne, la règle de l'unanimité prévaut en matière fiscale. Cependant, le traité de Nice a autorisé les coopérations renforcées entre certains Etats choisissant d'harmoniser leurs propres dispositifs fiscaux. Aucune coopération renforcée n'a encore vu le jour. De plus, dans la situation actuelle, les entreprises peuvent localiser leurs bénéficiaires dans des pays européens ayant une fiscalité d'entreprise réduite (20).

A cet égard, il existe un projet de déclaration obligatoire des montages fiscaux à l'instar de l'obligation qui existe dans certains pays anglo-saxons comme le Royaume Uni ou les Usa. Ainsi les schémas d'optimisation fiscale, les instruments juridiques et financiers qui permettent d'éviter ou de reporter l'impôt auraient fait l'objet d'une déclaration à l'administration. Mais les lobbies bancaires, immobiliers et gestionnaires de patrimoines ont obtenu du gouvernement l'abandon de ce dispositif essentiel à la lutte contre la fraude fiscale et le blanchiment (21).

Comment ne pas évoquer le Lbo (22) qui est un montage financier qui autorise les fonds d'investissements à acquérir des entreprises grâce à un endettement important qui sera remboursé par les profits de la société achetée. Ainsi la société-cible paie son rachat à ses actionnaires. Le régime d'intégration fiscale permet en outre de déduire les intérêts. Cette fiscalité prédatrice coûte au contribuable et n'a aucun effet économique en terme d'emploi bien au contraire, puisque ces prises de contrôle entraînent des suppressions d'emploi, des rachats d'actions par les actionnaires eux-mêmes, et souvent le démantèlement des entreprises et leur délocalisation.

Dans les cartons de la Commission européenne

Après la création d'un statut européen de société européenne avec la possibilité de localiser l'impôt sur les sociétés dans n'im-

(20) La jurisprudence a condamné les Etats qui sanctionnent la surfacturation ou la sous-facturation dans l'espace de l'Union (prix de transfert).

(21) Cela n'est pas sans rappeler qu'il avait fallu ferrailler en France pour que l'administration connaisse le périmètre fiscal des intégrations fiscales, alors que cela ne posait, semble-t-il, pas de problème aux Usa et au Royaume-Uni.

(22) Leverage buy out. Voir "Lbo : une nouvelle technique financière qui menace l'emploi et l'investissement productif", *Note économique* n° 107, Ccces-Cgt, février 2007. Voir également le film "Lbo, les insoumis", coproduction Collectif Lbo et Cgt Caisse des Dépôts et de Consignation.

porte quel pays de l'Union, la Commission et les Etats travaillent à l'élaboration du programme Accis (assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés). Malheureusement, de même que l'on constate que rares sont les entreprises européennes à choisir le statut européen, la future assiette commune pour l'impôt sur les sociétés restera optionnelle.

Dans le même temps, le Conseil de l'Europe (23) s'alarme de l'accroissement de la délinquance économique dans l'espace européen et constate que les délits économiques sont trop souvent considérés comme des délits et non comme des crimes. Il constate l'absence de volonté de poursuivre les sociétés fictives, les sociétés écrans, les off-shore. Quant à la Suisse, pays frontalier de l'Union qui attire les placements frauduleux des résidents de l'Union, elle ne considère pas la fraude fiscale comme un délit.

(23) Les Echos, 3 octobre 2005. On soulignera pour mémoire que les lois Perben accentuant les sanctions contre la délinquance ont expressément écarté les délits économiques et donc fiscaux souvent plus préjudiciables à la collectivité.

L'impôt sur les sociétés est au centre de la concurrence fiscale entre les Etats européens

Tous les Etats craignent l'évasion fiscale et ont mis en place des systèmes identiques : quasi exonération des dividendes versés par les filiales à la maison-mère, taxation des revenus provenant de pays à fiscalité privilégiée, régime fiscal de groupe.

Les systèmes fiscaux européens ont de fortes similarités

La France n'amortit pas le goodwill (24) mais autorise les provisions sur titres de participation. S'agissant du contrôle de la sous-capitalisation des filiales de sociétés mères étrangères, on peut rappeler que la France présente système fiscal très favorable au Lbo (achat des entreprises grâce aux emprunts et crédits bancaires) puisqu'elle est l'une des destinations préférées des investisseurs (« *le marché européen des "leverage buy-out" Lbo est en route pour atteindre les 200 milliards de transactions en 2007 après les 48 milliards enregistrés au premier trimestre ; douze acquisitions à effet de levier de plus d'un milliard d'euros ont été bouclées sur la période dont trois en France, Lafarge, Fraikin, Kéolis. A 6,7 milliards d'euro, le marché français est en hausse de 51 %...* ») (25).

Si avec un taux d'impôt sur les bénéfices des sociétés de 33,1/3 % la France se place dans les pays à imposition nominale élevée, il convient de relativiser ce taux. En effet, l'assiette est étroite en France. Le taux effectif se situe autour de 29 % c'est-à-dire dans la moyenne des pays comparables (26).

Quelques exemples comparatifs de dispositions fiscales protectionnistes

1) ***Les dividendes mère-fille*** sont exonérés à 95 % comme dans la plupart des pays de l'OCDE. Les conditions de l'exonération sont en France plus permissives qu'aux États-Unis (où une détention de 100 % est exigée). Aucune condition de résidence n'est exigée et un taux de détention de 5 % suffit en France. Hors

(24) Le goodwill se définit comme la "survaleur" de l'entreprise, en pratique, il s'agit de la valeur du fonds de commerce plus les bénéfices à venir sur plusieurs années.

(25) *Les Echos*, 25 avril 2007.

(26) Calculs de Michael Devereux pour la Commission européenne transmis par le Conseil des Impôts.

régime mère-fille, l'imposition est totale comme au Royaume Uni (partiellement exonéré aux Etats-Unis).

2) **Les plus values sur participations** sont imposées au taux de 16 % sous conditions (35 % aux Etats-Unis, 25 % en Allemagne et exonérées sous conditions au Royaume-Uni).

Dans la plupart des pays, la territorialité de l'impôt sur les sociétés est mondiale pour les sociétés résidentes, sauf pour la France, la Suisse et le Danemark où la base est nationale (27).

3) **Mesures anti-évasion fiscale internationale** (article 209B du Code général des impôts, Cgi) : l'Allemagne, les Usa, le Royaume-Uni (RU) et la France disposent d'un 209 B permettant la taxation de certaines activités intra-groupe et pour les revenus passifs en provenance de pays à fiscalité privilégiée. Mais cet article a été durablement fragilisé par la jurisprudence européenne récente qui privilégie la liberté d'installation à la lutte contre la fraude fiscale internationale.

4) **Règles de sous-capitalisation** (article 212 du Cgi) : ce dispositif existe dans la plupart des pays, soit par référence au marché (RU), calculé sur un ratio dette/fonds propres (Allemagne, Usa) ou par une limite alternative par référence aux résultats (France, Usa). Cependant, les jurisprudences de la Cjce ont condamné l'application du dispositif dans le cadre de l'union européenne. La réécriture de l'article 212 dans la Loi de finances pour 2006 en limite en pratique l'application aux pays tiers de l'Union européenne. On notera que les intérêts excédentaires sont reportables en France et aux Usa et ne sont pas taxés en Allemagne.

5) **Les reports déficitaires en avant** sont illimités pour la France, l'Allemagne, les Usa et le Royaume-Uni. Le report en arrière des déficits (« carry back ») n'existe pas en Allemagne. Dans les quatre pays cités le report déficitaire est remis en cause en cas de changement d'activité ou de contrôle de la société.

6) **Régime fiscal de groupe**. Seule la France a deux régimes : le bénéfice mondial consolidé (209 quinquies) et l'intégration fis-

(27) Voir B. Castagnède, "Mondialisation de l'économie et fiscalité des entreprises : les voies d'une réponse rationnelle et équitable", *Revue politique et parlementaire*, n° 1037, décembre 2005, p. 85-88. Est exposé dans cet article l'hypothèse de l'extension du bénéfice mondial consolidé à toutes les sociétés résidentes ; selon l'auteur, le dispositif permettant d'imputer sur l'IS théorique les IS étrangers plus faibles décourageraient les délocalisations.

cale (223 A du Cgi). Les régimes de l'intégration allemand, anglais et américain sont moins exigeants sur le pourcentage de détention requis.

7) **Amortissement du goodwill** (28). La France n'amortit pas le goodwill contrairement aux trois pays évoqués.

8) **Crédit d'impôt recherche**. Seule l'Allemagne ne dispose pas d'un tel crédit d'impôt.

9) **Provisions sur titres de participation**. Uniquement en France.

10) **Provisions sur immeubles de placement**. Déductibles en Allemagne et aux Usa. En France en cas de perte globale sur l'ensemble des actifs.

Sans entrer dans le détail des dispositifs, il est manifeste que les Etats mettent en œuvre des dispositions similaires mais non harmonisées. En conséquence de quoi, les sociétés transnationales déplacent leurs intérêts au gré de la mouvance des législations fiscales.

Une diminution historique de l'assiette et des taux en Europe et en France

Les classements mondiaux d'attractivité selon les opinions des milieux d'affaires sont déterminés par les taux d'impôt sur les sociétés, d'impôt sur le revenu, de la taxe professionnelle et de la taxe sur les salaires.

Au-delà de l'adaptation des dispositifs censés retenir les entreprises et les investissements, les taux d'impôt sur les sociétés ont baissé de 14 points entre 1982 et 2003, de 47 % à 33,33 %. Le passage à l'euro a servi de révélateur d'écart de prix et de fiscalité. Le système à taux nominaux élevés et taux effectifs faibles est coûteux à administrer.

L'unification monétaire a pour effet de faire de la concurrence fiscale le principal instrument des stratégies non coopératives des

(28) Voir note n° 9.

Etats. Les petits pays contribuent à aggraver les difficultés de l'action collective de l'Union. La concurrence fiscale tend ainsi à faire porter sur les ménages les prélèvements obligatoires servant à la redistribution explicite, c'est-à-dire la solidarité. Les contribuables aisés font ainsi pression pour que soit distingué ce qui relève de l'assurance et ce qui relève de la solidarité.

Les économistes néo-libéraux préconisent à l'instar de la Russie et d'autres pays entrant dans l'Union européenne en 2004 le système fiscal à taux unique de type « flat tax » appliqué à la consommation, aux revenus du travail, à l'épargne, aux bénéfices des sociétés. Pour ces économistes, la concurrence fiscale est une guerre autant psychologique que rationnelle ou économique et ne ferait que commencer en Europe.

La fiscalité indirecte

- * La Tva : un impôt anti-économique et injuste**
- * La « Tva sociale », une idée patronale à combattre**
- * La Tipp : un autre impôt indirect injuste**
- * Taxes et mesures fiscales environnementales**



La Tva : un impôt anti-économique et injuste

Pour la première fois depuis sa création en 1954, son extension en 1968 et sa transposition dans la sixième directive européenne en 1977, la Tva qui est la première ressource budgétaire de l'Etat atteint 50% de ses recettes.

Généralisé à tous les Etats membres de l'Union européenne au début des années 1970, l'essentiel du droit de la Tva se décide au niveau communautaire par le biais de Directives communautaires.

L'année 1993 a vu en même temps la suppression des frontières fiscales (29) et la mise en place du régime transitoire de la Tva.

Les caractéristiques de la Tva

La Tva est un impôt indirect, c'est-à-dire que l'impôt est prélevé à l'occasion d'une dépense et non au moment du revenu : c'est un impôt sur la dépense.

La taxe est liquidée par chaque assujetti, en principe l'entreprise, qui intervient dans le processus de production, de vente ou de service : à l'issue du circuit économique, la charge fiscale globale correspond à la taxe calculée sur le prix de vente final. Chaque entreprise paie la fraction qui lui revient sous déduction des taxes qu'elle a payées en amont. Ce qu'il faut bien comprendre dans le mécanisme de la Tva, c'est que l'entreprise est le redevable légal (versement de la Tva au service des impôts), le consommateur étant celui qui supporte la charge fiscale réelle.

La Tva est un impôt injuste parce que proportionnel

Qu'appelle-t-on impôt proportionnel et impôt progressif ?

La progressivité implique des tranches avec des taux différents. C'est la personnalisation de l'impôt, comme l'impôt sur le revenu.

La proportionnalité signifie que chacun paie le même taux (20 % dans l'exemple qui suit) quel que soit son revenu.

(29) Création d'un espace européen sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des capitaux et des services est assurée.

Comparaison d'un système progressif et un système proportionnel

Tranches	0 à 5 000	5 000 à 10 000	10 000 à 30 000	30 000 à 50 000	Plus de 50 000
Système progressif Taux d'imposition pour chaque tranche	0 %	5 %	15 %	25 %	30 %
Montant de l'impôt	0	250	1 000	3 000	
Système proportionnel Taux d'imposition	20 %	20 %	20 %	20 %	20 %
Montant de l'impôt	1 000	1 000	4 000	5 000	

L'exemple suivant permet de bien voir la différence entre un système d'imposition progressif et un système proportionnel.

	Impôt progressif	Impôt proportionnel
X a un revenu de 15 000 euros	1 000	3 000
Y a un revenu de 150 000 euros	38 250	30 000

X a intérêt à être imposé selon un système progressif. D'une façon générale les revenus faibles et modestes ont intérêt à être imposés selon un système progressif. C'est la mise en pratique du principe de la cotisation selon « les facultés contributives ».

Y a intérêt à être imposé selon un système proportionnel. D'une façon générale, les riches ont intérêt à être imposés selon un système proportionnel. Le taux proportionnel ne peut pas être très élevé car il devient confiscatoire pour les bas revenus. Il laisse donc un solde plus important pour les hauts revenus.

La Tva, avec son taux normal de 19,6 % et son taux réduit de 5,5 % frappe tous les consommateurs de la même manière quels que soient leurs revenus ou encore leur situation familiale.

A cet égard, on peut rappeler une des conclusions du rapport du Conseil économique et social (30) : « *le système des prélèvements sur les ménages en France n'est pas concentré sur les couches sociales les plus aisées de la population* ».

La fiscalité indirecte représente un taux d'effort de 12,4 % pour le premier décile des contribuables (les plus pauvres) et de 4,4 % pour le dernier décile (les plus riches). Le premier décile des contribuables n'épargne pas et consomme tout son revenu frappé notamment par la Tva, la TIPP pour les transports, les droits d'accises pour les tabacs et alcools.

Le taux d'effort pour les deux types de fiscalité - directe (impôt sur le revenu etc.) et indirecte - représente 18% pour les ménages les plus pauvres (premier décile) et 23,8% pour les plus riches (dixième décile). Entre 18 et 23,8 % on n'est pas très éloigné d'une certaine proportionnalité (31).

La première ressource budgétaire de l'Etat est injuste et pénalise la consommation

La Tva est supportée par tous les consommateurs y compris ceux qui ne sont pas imposables à l'impôt sur le revenu. Les ménages modestes consacrent une part de leur revenu au paiement de la Tva proportionnellement plus importante que les catégories sociales aisées. Ainsi on peut être non imposable à l'impôt sur le revenu, exonéré de taxe d'habitation et payer une part importante d'un faible revenu sous forme de Tva, de TIPP, de Taxe d'enlèvement d'ordures ménagères, voire de la taxe foncière du bailleur refacturée sous forme de charges. Pour la Cgt le caractère profondément injuste de la Tva doit être inlassablement rapplé et combattu.

De plus, le consommateur ne raisonne qu'en prix toutes taxes comprises (Ttc). Le discours dominant stigmatise volontiers l'impôt sur le revenu ou l'Isf. Ce même discours est muet sur la Tva. Cela contribue à cacher le caractère anti-économique d'une Tva excessive. Une augmentation brutale de la Tva comme en 1995 (le gouvernement Juppé a augmenté la Tva de 18,6 % à 20,6 %)

(30) *Prélèvements obligatoires : com - préhension, efficacité économique et justice sociale*, Conseil économique et social, 2005.

(31) Selon les calculs effectués par Gérard Forgeot et Christophe Starzec, *Economie publique*, n° 13, 2003.

a eu un effet récessif immédiat sur l'activité. A contrario, une baisse de la Tva rendrait du pouvoir d'achat aux ménages, notamment les plus modestes, et favoriserait l'activité économique et partant l'emploi.

Or, sous prétexte de lutter contre les délocalisations, le gouvernement envisage d'augmenter le taux de la Tva (voir le chapitre « Tva sociale »).

La « Tva sociale », une idée patronale à combattre

L'idée d'une « Tva sociale » est présente dans le débat public depuis plusieurs années. La Cgt s'y est opposée dès le début, la qualifiant de « Tva patronale » car son instauration se traduirait immédiatement par une amélioration des marges des entreprises.

Cette idée a refait surface dans la campagne présidentielle, reprise par François Bayrou et Nicolas Sarkozy. Le gouvernement n'exclut pas de l'appliquer, dans un premier temps de façon expérimentale.

La Cgt a toujours été opposée à une menace de ce type qui marquerait une régression importante dans le mode de financement de la protection sociale, tout en n'apportant aucune réponse au problème de l'emploi. Il y a une illusion dangereuse à croire que l'on peut faire payer les contributions à la protection sociale par les producteurs étrangers. Ce sont en fait les consommateurs et les salariés français qui seront une nouvelle fois priés de passer à la caisse, alors que la contribution des entreprises à la Sécurité sociale sera allégée davan-

Les partisans de la « Tva sociale » avancent trois arguments pour justifier leur idée

Dans l'esprit de ses partisans, la « Tva sociale » devrait remplir trois fonctions :

- ▣ lutter contre les délocalisations ;
- ▣ développer l'emploi ;
- ▣ améliorer le solde du commerce extérieur.

Ces objectifs ne sont pas en soi contestables. Mais ils ne sont ici que des alibis. Toute mesure permettant d'améliorer effectivement la situation des travailleurs, l'emploi en quantité et en qualité, est bonne à prendre à condition qu'elle permette d'améliorer réellement la situation et que les coûts ne soient pas reportés sur le monde du travail.

Or, dans l'esprit de ses défenseurs, la « Tva sociale » est fondée sur le fétichisme du coût de travail, et c'est là que le bât blesse.

Selon les partisans de la « Tva sociale », le travail coûterait cher en France, ce qui pénaliserait l'emploi et inciterait les entreprises à délocaliser. A l'appui de cet argument, les défenseurs de cette thèse, parmi lesquels les libéraux, ne cessent de comparer les coûts salariaux en France avec ceux des autres pays, surtout ceux des pays en développement.

Cinq raisons pour s'opposer à la Tva sociale

1°) La « Tva sociale » consiste en fait à réduire la rémunération de la force de travail au profit du capital

La « Tva sociale » consiste en fait à opérer deux choses :

- ➡ réduire les cotisations sociales dites patronales ;
- ➡ augmenter la Tva à due concurrence.

Les partisans de la « Tva sociale » prétendent que cette opération est neutre en terme de prix à la consommation. Leur raisonnement est le suivant : les cotisations sociales patronales entrent dans les coûts de production ; elles sont récupérées dans les prix. Si elles diminuent, les coûts de production, et par conséquent les prix, vont diminuer. Cette baisse des prix permettrait de neutraliser la hausse des prix du fait de l'augmentation de la Tva.

Ce raisonnement est fallacieux. Pratiquement, rien ne garantit que les entreprises vont réduire les prix suite à la baisse des cotisations sociales dites patronales. En revanche, quel que soit le comportement des entreprises pour intégrer la baisse des cotisations dans la détermination du prix du vente, il est certain que celui-ci va augmenter à la hauteur de la hausse de la Tva. Au bout du compte, le risque que la « Tva sociale » conduise à la hausse générale des prix pour les consommateurs est réel.

Mais le problème fondamental est plus grave. Il s'agit de la rémunération de la force de travail et du financement de la protection sociale.

Les cotisations sociales, ce sont des salaires socialisés qui servent à financer la protection sociale. En voulant réduire les cotisations sociales des employeurs, les partisans de la « Tva sociale » veulent en fait réduire le salaire, la rémunération de la force de travail. Contrairement à ce que prétendent le patronat et les libéraux, dont les partisans de la « Tva sociale », la baisse des salaires est contre l'emploi et contre la croissance, qu'il s'agisse des salaires directement touchés par les salariés (salaire net) ou des cotisations sociales qui représentent le fragment socialisé du salaire.

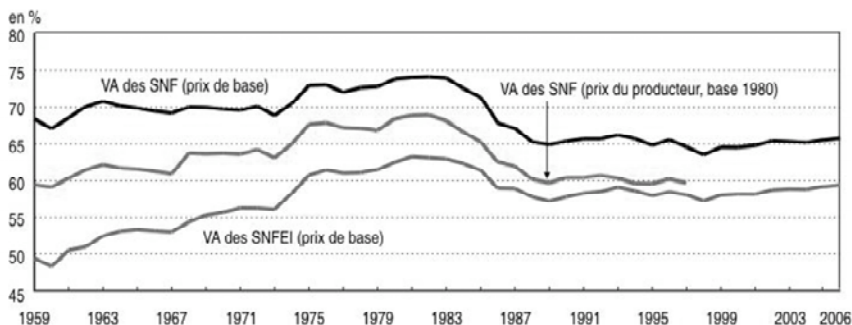
A l'argument erroné selon lequel la baisse des cotisations sociales patronales serait bonne pour l'emploi et l'activité économique, nous disons définitivement non.

Les faits nous donnent raison. Depuis 1995, l'Etat prend en charge systématiquement et de plus en plus une partie des cotisations sociales des employeurs (26 milliards d'euros en 2007). Le résultat en terme de nombre d'emplois est peu probant. En revanche, cette politique a plusieurs effets pervers : dévalorisation des qualifications et des diplômes, trappe à bas salaires...

L'instauration d'une « Tva sociale » conduit automatiquement à une baisse de la part des salaires dans la valeur ajoutée au profit du capital. Or, la part des salaires dans la valeur ajoutée a fortement diminué dans les années 1980. Cette baisse explique largement l'atonie de la croissance économique et la multiplication des problèmes économiques et sociaux auxquels nous sommes confrontés depuis plusieurs années.

Pour les sociétés non financières (c'est-à-dire entreprises industrielles et de services hormis les banques, les sociétés d'assurance et autres institutions financières), la part des rémunérations des salariés dans la valeur ajoutée, après avoir oscillé autour de 70 % jusqu'au milieu des années 1970, s'accroît par la suite pour dépasser 74 % en 1982. Avec la mise en place de la politique de « désinflation compétitive », elle va décroître jusqu'en 1989. Elle oscille depuis lors autour de 65 %. Au total donc la part de la rémunération des salariés dans la valeur ajoutée est à présent de 9 points en deçà du niveau atteint il y a pus de vingt ans.

Part des rémunérations dans la valeur ajoutée du secteur non financier



Source : Insee, « L'économie française : ruptures et continuité de 1959 à 2006 », *Insee Première*, n° 1136, mai 2007.

Avec la « Tva sociale », le monde du travail sera de toute manière pénalisé. Cela est vrai même si, par hypothèse, les entreprises allaient répercuter entièrement la baisse des cotisations dans les coûts de production et dans les prix. Dans ce cas, qui paraît peu probable, on assisterait à une constance des prix (la hausse des prix à cause de l'augmentation de la Tva serait neutralisée par la baisse des prix du fait de l'allégement des coûts de production). Mais cette apparente constance des prix à la consommation dissimule en fait une réduction des salaires, une dévalorisation du travail.

Si, de plus, les entreprises profitent de la baisse des cotisations pour améliorer leurs marges, ce qui paraît plus probable, les prix à la consommation vont augmenter. Dès lors, le monde du travail sera doublement pénalisé : d'un côté, les salaires dans leur globalité (salaire brut plus cotisations sociales) diminuent ; d'un autre côté, les prix à la consommation augmentent et grèvent le pouvoir d'achat.

2°) La « Tva sociale » remet en cause le mode de financement de la protection sociale fondée sur le travail

La baisse des cotisations sociales est synonyme de moindres recettes pour la Sécurité sociale. Les partisans de la « Tva sociale »

disent que les recettes générées par la hausse de la Tva seront versées aux caisses de la Sécurité sociale.

L'expérience récente de la modification des modalités de prise en charge par l'État des exonérations de cotisations patronales montre qu'il est possible que la compensation ne soit pas totale. En effet, pour afficher un taux de prélèvements obligatoires moins élevé, l'Etat a procédé, en 2006, à un changement de méthode comptable. Les cotisations affichées tiennent déjà compte des exonérations, ce qui permet d'afficher un taux de prélèvement plus faible par rapport au Pib. Toutefois, la compensation de ces exonérations vis-à-vis de la Sécurité sociale n'est pas complète : l'Etat doit un peu moins d'un milliard d'euros à la Sécurité sociale. Il est possible que ce problème se reproduise en cas de l'application de la « Tva sociale ».

Quoi qu'il en soit, ce régime, même en cas de compensation totale, s'oppose au régime actuel de protection sociale fondée sur le travail. Il s'agit alors de franchir un nouveau pas vers la fiscalisation du financement de la protection sociale. Le centre de gravité du financement de la protection sociale serait basculé davantage de l'entreprise et du travail vers la fiscalité, en l'occurrence ici la fiscalité sur la consommation. Il s'agit là d'un changement profond du mode de financement de la protection sociale.

3°) La « Tva sociale » ne permet pas de créer plus d'emplois ; elle risque au contraire de peser sur l'emploi et d'accentuer les inégalités sociales

Contrairement à ce que prétendent le patronat et les libéraux, dont les partisans de la « Tva sociale », globalement la France n'est pas confrontée à un problème de coût de travail par rapport à ses principaux concurrents. Elle se trouve dans une position moyenne comparée à ses principaux partenaires commerciaux. En revanche, elle est en tête en ce qui concerne la productivité du travail. La faiblesse de l'emploi ne s'explique donc pas par les coûts prétendument trop élevés du travail en France.

Les chiffres du tableau suivant, tirés des statistiques du ministère du travail américain, montrent effectivement que contrairement à ce que prétendent le patronat et les libéraux, le coût du travail en France n'est pas trop élevé. Ces chiffres expriment l'évolution du coût horaire du travail ouvrier en dix ans ; ils tiennent donc compte de la durée effective du travail et invalident également l'argument patronal et libéral consistant à prétendre que le passage aux 35 heures auraient entraîné de nouveaux handicaps pour la France dans la compétition internationale.

Dans ce tableau, le coût salarial horaire américain est considéré comme référence, en 1994 comme en 2004. Ainsi, le coût horaire de travail ouvrier était de 2 % supérieur à celui des Etats-Unis en 1994 et de 4 % en 2004. Autrement dit, comparativement, le coût de travail n'a pratiquement pas bougé en France. Tel n'est pas le cas de nos principaux concurrents, surtout en Europe. En dehors de l'Italie et de l'Allemagne, le coût de travail a augmenté dans les autres pays européens. S'agissant de l'Allemagne, il faut souligner qu'en dépit de la baisse du coût de travail à cause des politiques d'austérité salariale des gouvernements successifs, le coût horaire de travail ouvrier demeure 40 % supérieur à celui de la France.

Salaire horaire ouvrier

Comparaison Europe/Etats-Unis

Pays	1994	2004
Etats-Unis	100	100
Allemagne	151	142
Belgique	131	131
Danemark	126	148
Espagne	68	75
Finlande	114	134
France	102	104
Italie	92	90
Pays-Bas	124	134
Royaume-Uni	77	108
Suède	111	124

Nous sommes en fait confrontés à un double problème :

- ▄ la part des salaires dans la valeur ajoutée diffère considérablement d'un secteur à un autre ; nous sommes donc devant un problème sectoriel ;
- ▄ nous sommes aussi confrontés à un problème de comportement des entreprises en ce qui concerne la gestion de leur masse salariale. Le système actuel des cotisations sociales conduit à ce que, toutes choses égales par ailleurs, les entreprises qui réduisent leur masse salariale (en terme d'emplois et des salaires) cotisent moins à la Sécurité sociale.

Ces deux constats sont à l'origine de la proposition Cgt d'une modulation du taux des cotisations sociales patronales en fonction de la part des salaires dans la valeur ajoutée en tenant compte des différences sectorielles.

La « Tva sociale » ne permet pas de résoudre ces problèmes. Elle ne permet pas non plus de résoudre le problème de la précarité de l'emploi qui est une cause majeure des difficultés économiques et sociales du pays.

En prétendant que la « Tva sociale » permettrait de créer des emplois, les partisans de cette idée évacue trois problèmes majeurs : la responsabilité des entreprises, la responsabilité des pouvoirs publics et la responsabilité du système financier.

i°) La responsabilité des entreprises dans l'évolution de l'emploi et du chômage est incontestable. Si l'emploi est faible, c'est parce que pour assurer une rentabilité maximum les entreprises n'embauchent pas suffisamment. Cette même raison explique les licenciements et les délocalisations.

ii°) La responsabilité des pouvoirs publics. Cette responsabilité revêt plusieurs dimensions :

- ▄ chaque année l'Etat dépense des milliards d'euros (65 milliards d'euros en 2005) au titre d'aide aux entre-

prises, dont 25 milliards au titre de prise en charge d'une partie des cotisations sociales patronales. Ces sommes pourraient, devraient, être utilisées plus efficacement pour soutenir l'emploi et l'activité économique ;

- ▀ les choix de politique économique affectent les conditions économiques et le comportement des entreprises. Par exemple, la politique monétaire, la politique fiscale... ont des impacts non négligeables sur l'activité économique, sur la croissance et sur l'emploi. Il en est de même en ce qui concerne l'insuffisance de l'intervention de l'Etat pour mettre en œuvre une politique industrielle, des politiques pour renforcer la recherche-développement, pour renforcer le tissu productif, pour réguler les rapports entre les donneurs d'ordre et les sous-traitants...

Dans tous ces domaines, l'intervention publique au niveau européen est indispensable pour mettre en œuvre une démarche coopérative. Or, la « Tva sociale » s'oppose à une démarche coopérative. Elle veut, au contraire, accentuer la concurrence entre les travailleurs (voir le point 5).

iii) Enfin, le système financier et particulièrement le système bancaire jouent un rôle important dans l'évolution de l'économie et de l'emploi. A titre d'exemple, il est admis que les Pme ont beaucoup de difficultés d'accéder aux crédits bancaires. Inversement, les banques accordent plus facilement des crédits pour réaliser des opérations de nature financière, voire spéculative. Ces réalités ont un impact non négligeable sur l'évolution de l'activité des entreprises et donc sur l'emploi.

Si la « Tva sociale » ne permet pas de créer des emplois, le risque est grand qu'elle pénalise l'emploi à cause de ses effets déflationnistes. En effet, la hausse des prix, ce qui est très probable, réduirait le pouvoir d'achat et pèserait sur la consommation et par voie de conséquence sur la croissance et l'emploi.

De plus, parce qu'elle ne tient pas compte des capacités contributives des consommateurs, la « Tva sociale » risque d'accentuer

les inégalités sociales. Les ménages à revenu modeste seront les plus pénalisés.

4°) La « Tva sociale » fait l'impasse sur la vraie cause des délocalisations qui est la course aux profits pour les actionnaires

En prétendant que la « Tva sociale » permettrait de mettre fin aux délocalisations, les partisans de cette idée négligent et sous-estiment un ensemble de facteurs économique et politique qui sont à l'origine des délocalisations (l'absence d'une stratégie cohérente pour renforcer le tissu productif, le manque d'une véritable politique industrielle, les rapports déséquilibrés entre les groupes donneurs d'ordre et les sous-traitants, les carences de droits d'intervention des salariés sur les choix et les décisions stratégiques des entreprises...).

Il est vrai qu'un nombre de plus en plus important de salariés souffrent des délocalisations. Au départ, ce phénomène concernait principalement les industries à forte intensité de main d'œuvre, par exemple dans l'habillement et le petit électroménager. Aujourd'hui d'autres secteurs, y compris les services requérant une main d'œuvre qualifiée sont aussi concernés.

Il faut cependant souligner que les délocalisations ont leurs limites. Toutes les entreprises ne délocalisent pas ; mais le patronat utilise la menace de délocaliser comme un outil pour peser sur les revendications des salariés et pour leur imposer des sacrifices inacceptables.

La « Tva sociale » n'est pas un remède contre les délocalisations. Mais l'argument de la lutte contre les délocalisations est utilisé pour faire accepter la baisse généralisée de la rémunération de la force du travail, y compris dans les secteurs où l'activité n'est pas délocalisable.

La « Tva sociale » risque de créer un « effet d'aubaine » :

- ▣ tous les emplois ne sont pas délocalisables ; il en est ainsi pour toutes les activités requérant un contact

direct entre le consommateur et le prestataire (exemple : coiffure). Or, la « Tva sociale » consiste à réduire les cotisations sociales pour l'ensemble des entreprises et des activités. On voit bien la vraie intention des partisans de cette idée : ils cherchent en fait à réduire davantage le coût du travail pour les employeurs ;

- ➡ ce même raisonnement s'applique aux entreprises. Toutes les entreprises ne délocalisent pas. Ce sont surtout les plus grands qui délocalisent le plus. Ces opérations sont réalisées pour améliorer leur rentabilité financière. Dans la plupart des cas, la recherche des coûts salariaux plus bas n'est pas le vrai motif des délocalisations, même si cet argument est souvent mis en avant. Ces entreprises profiteront donc de la baisse des cotisations sociales, sans nécessairement changer leur stratégie de délocalisation.

5°) La « Tva sociale » est un élément de mise en concurrence des travailleurs

Les partisans de la « Tva sociale » prétendent aussi que cette mesure permettrait d'améliorer la compétitivité des produits français et résorber le déficit du commerce extérieur. A l'appui, ils citent le cas allemand où le gouvernement de droite a augmenté la Tva.

L'argument de l'amélioration du solde du commerce extérieur est trompeur. L'excédent du commerce extérieur ne peut pas être une fin en soi. Tout dépend de la manière dont il est obtenu et dont il est utilisé.

L'expérience récente de la France est à cet égard très instructive. Le solde du commerce extérieur de la France était déficitaire jusqu'au milieu des années 1980. Pour le résorber, le gouvernement Mauroy a mis en place une politique de « désinflation compétitive ». Il s'agissait de réduire les coûts de production en diminuant les coûts salariaux. On connaît le résultat : le chômage et la précarité se sont développés, la France s'est enfoncée dans un cercle vicieux de modération salariale et de croissance écono-

mique médiocre. Le solde du commerce extérieur s'est redressé et devenu fortement excédentaire au prix de la faiblesse de l'emploi et d'un chômage massif et persistant.

A quoi ont servi ces excédents ? Ils ont servi à financer des opérations d'acquisition à l'étranger. Si le monde du travail s'est avéré perdant, les actionnaires et les financiers ont largement profité de ces évolutions.

L'amélioration du solde du commerce extérieur était fondée essentiellement sur une stratégie de gains de compétitivité - prix, aux dépens de la qualité des produits. L'appareil productif n'a pas suffisamment évolué dans les secteurs à haute valeur ajoutée. L'une des conséquences prévisibles de ces évolutions était que l'amélioration du solde du commerce extérieur était passagère. Et c'est précisément ce qui s'est produit : le commerce extérieur est de nouveau déficitaire. La dégradation du solde commercial ne s'explique pas par un accroissement des coûts salariaux. Elle s'explique partiellement par l'évolution du taux de change de l'euro, mais fondamentalement par l'insuffisance des investissements productifs.

Les partisans de la « Tva sociale » prétendent que cette mesure permettrait d'améliorer la compétitivité des produits français. Il s'agirait alors d'une amélioration en terme de prix et non en terme de qualité. Autrement dit, les partisans de la « Tva sociale » veulent en fait opérer une « dévaluation compétitive » sans le dire explicitement. Il s'agit en fait d'une dévalorisation du travail des travailleurs non seulement en France mais également dans les relations avec les autres pays.

Une telle politique n'est pas acceptable pour trois raisons :

- ▀ plus qu'un problème de prix, les exportations françaises souffrent d'un problème de qualité et d'orientation géographique ;
- ▀ la dévaluation compétitive consiste en fait à mettre en concurrence les travailleurs des différents pays. Elle est inadmissible pour les syndicalistes ;

- ➡ enfin, cette politique consiste à préserver et améliorer les profits et la rentabilité des entreprises.

En résumé, rien ne garantit que la « Tva sociale » conduise automatiquement à une amélioration du solde du commerce extérieur. Il n'est ni certain qu'elle améliore les exportations françaises, ni réduise les importations. En effet, la fermeture des sites et le faible développement des capacités productives ont accru la dépendance de la France des importations. De plus, la modération salariale a conduit à une hausse des importations de produits banalisés bon marché et à moindre qualité consommés essentiellement par les salariés et les managés à revenu modeste. La « Tva sociale » ne résoud pas le problème de la modération salariale ; pis encore, elle risque de peser sur le pouvoir d'achat.

Résumons

Parler de « Tva sociale » est un non-sens. La Tva est profondément antisociale.

La « Tva sociale » conduit à une dévalorisation du travail et à un partage de la valeur ajoutée encore plus favorable au capital. Elle remet en cause le mode de financement de la protection sociale fondée sur le travail. Elle ne permet pas de créer plus d'emplois. Au contraire, elle risque de peser sur l'emploi et accentuer les inégalités sociales.

Les partisans de la « Tva sociale » font l'impasse sur la vraie cause des délocalisations qui est la course aux profits pour les actionnaires. En la proposant, ils veulent en fait mettre en concurrence les travailleurs français avec ceux des autres pays.

Il est donc plus juste donc de qualifier cette idée de « Tva patronale ».

Pour justifier cette idée, ses partisans font référence au cas allemand où le taux de Tva a été majoré récemment de trois points. Cette référence est inacceptable puisqu'elle signifie que chaque pays européen devrait s'engager dans une course à la concu-

rence fiscale et sociale contre ses voisins. Dans l'optique des salariés, l'Europe ne peut pas être un espace de concurrence au profit du capital. Au lieu de mobiliser les travailleurs français autour des thématiques de concurrence et de bataille économique, les responsables politiques doivent intervenir en Europe pour exiger des coopérations, des harmonisations dans les domaines fiscal et social.



La TIPP : un autre impôt indirect injuste

La Taxe Intérieure sur les Produits Pétroliers est perçue sur les volumes et non sur le prix de vente du produit. C'est donc un montant fixe en euros/hectolitre qui est perçu sur chaque unité vendue. De plus, le montant facturé intègre une Tva. Avec la Tva, la part des taxes représente près de 70 % dans le prix de vente à la pompe. La TIPP occupe le 4^e rang dans les recettes budgétaires de l'Etat après la Tva, l'impôt sur le revenu (IR), et l'impôt sur les bénéfices des sociétés (IS) pour un montant en 2005 de 18,93 milliards d'euros.

La TIPP est un impôt indirect qui frappe tous les consommateurs au même tarif sans distinction des revenus. Proportionnellement, ce sont les plus modestes, ceux qui sont contraints de prendre leur véhicule pour aller travailler, qui en souffrent le plus.

La très forte augmentation du prix du pétrole et du prix de l'essence à la pompe pèse lourdement sur le budget des ménages. Les salariés de la zone euro ont supporté la quasi-totalité de la charge liée à la hausse du prix du pétrole.

Une pression injuste sur le pouvoir d'achat

La Tva s'applique sur le prix de base augmenté de la TIPP conformément aux règles européennes.

La charge fiscale est disproportionnée par rapport au prix de revient du produit (décembre 2005) : TIPP + Tva = 66,72 % pour le super 95 ; 64,46 % pour le super 98 ; 56,71 % pour le gazole.

La TIPP est une taxe proportionnelle comme la Tva, elle en cumule tous les inconvénients et notamment le caractère injuste.

Elle gêne la visibilité économique des prix pour le consommateur.

De nombreuses exonérations pour les professionnels du transport ont été mises en œuvre dans le cadre de la concurrence européenne, ce qui accentue les inégalités et favorise les fraudes (voir chapitre sur la fraude fiscale).

Des profits exorbitants pour les pétroliers

Quand les consommateurs sont pénalisés par les hausses des prix, les compagnies engrangent des milliards : 12 milliards d'euros de profits pour Total en 2005 !

Les distributeurs augmentent leurs prix en fonction des fluctuations des cours du pétrole et non de leurs stocks qui auront été constitués bien avant la hausse des cours.

Quand le prix à la pompe a augmenté de 25 % en deux ans, les profits du premier groupe pétrolier français ont doublé et les versements de dividendes ont augmenté de 64 % depuis 2000. Au demeurant, ces super-profits ne sont pas destinés prioritairement à l'investissement (32).

La décentralisation de la TIPP

Dans le cadre des transferts de compétences (33) de l'Etat aux collectivités locales, une partie de la TIPP est transférée. Les régions peuvent faire varier depuis le 1er janvier 2007, à la hausse comme à la baisse mais de façon limitée, leur tarif de TIPP. À compter de 2006, l'assiette de la TIPP est régionalisée : les régions sont bénéficiaires d'un produit fiscal calculé sur la base des consommations de carburant (gazole et supercarburant sans plomb) enregistrées sur le territoire de chaque collectivité régionale.

La plupart des régions ont utilisé à plein leur capacité de modulation de TIPP à la hausse, leur fournissant des ressources supplémentaires de plus de 500 millions d'euros, ressources qui s'ajoutent aux 2,3 milliards d'euros de TIPP transférés en compensation des transferts de compétences pour les années 2005 à 2007.

L'Etat ne modifie pas son propre prélèvement au titre de la TIPP et se défait sur les régions qui préfèrent utiliser la hausse de la TIPP à celle de la fiscalité locale particulièrement impopulaire dans un contexte de restrictions budgétaires et de baisse du pouvoir d'achat.

(32) Voir Nasser Mansouri-Guilani, "Economie politique du pétrole, un aperçu", *Analyses et documents économiques*, n° 98, février 2005.

(33) Loi sur les libertés et les responsabilités locales, 13 août 2004.

Par ailleurs, les recettes de la TIPP sont en baisse. Elles étaient inférieures de près d'un 1,3 milliard d'euros par rapport aux prévisions ; avec 18,9 milliards d'euros en 2005 elles affichent une baisse de 5,5 % par rapport à 2004.

L'inquiétude des conseils régionaux est justifiée devant les conséquences des transferts de missions (transports, Tos, formations sanitaires et sociales...).

Pour autant, les critiques formulées par la Cgt restent pertinentes :

- ▣ il n'y a aucun lien entre le transfert de la TIPP et la question très importante des politiques de transport dans les régions (en particulier les relations rail/route) ;
- ▣ les sommes transférées sont insuffisantes pour financer les transferts de compétences ;
- ▣ cette réforme accentue les disparités régionales, puisqu'elle favorise les régions ayant des infrastructures routières importantes et un trafic routier dense.
- ▣ au total, elle ne favorise pas particulièrement un mode de développement plus écologique. On peut être dubitatif quant à son impact positif en termes de réduction d'effet de serre.

Taxes et mesures fiscales environnementales

La fiscalité n'a pas été en France, jusqu'à présent, l'outil privilégié pour une politique environnementale. Historiquement, la réglementation a été privilégiée. Les subventions et les accords occupent aussi une place importante

Toutefois, de nombreuses mesures -taxes, redevances, allègements, exonérations, crédits d'impôts-, ont un lien avec l'environnement. Le Conseil des impôts dans son rapport de 2005 recense près de 50 taxes ou redevances pour des recettes d'environ 48 milliards d'euros. Leur importance en termes budgétaires et d'effet sur l'environnement est très variable. La TIPP, les taxes et les redevances perçues dans le secteur de l'eau et celles sur la collecte et le traitement des déchets représentent un montant de l'ordre de 40 milliards d'euros.

De l'avis du Conseil des impôts, la situation peut être considérée comme paradoxale : les effets environnementaux les plus importants sont le fait d'impôts, de taxes ou de redevances créés avant la mise en place des politiques publiques en faveur de l'environnement, comme par exemple les taxes sur l'énergie et les transports. En revanche, les mesures fiscales directement inspirées de préoccupations environnementales n'ont qu'un effet limité, par exemple les diverses composantes de la taxe sur les activités polluantes (Tgap) ou les mesures fiscales dérogatoires.

Un empilement de mesures

Les principales mesures favorisant l'environnement sont les suivantes :

- ▣ les taxes à finalité budgétaire, dont les accises sur les hydrocarbures. Elles sont censées contribuer à influencer sur les comportements de consommation à moyen ou long terme ;
- ▣ les redevances pour service rendu ;
- ▣ les *écotaxes* conçues pour influencer les comportements par l'intermédiaire des prix. Elles visent donc à faire supporter par les agents économiques les coûts des choix de consommation ou de production ;

- ▣ les incitations fiscales à des comportements favorables à l'environnement (réductions de taux, crédits d'impôts...).

La loi de finances rectificative pour 2006 comporte les mesures suivantes :

Concernant l'énergie / le climat :

- ▣ la possibilité offerte aux collectivités locales d'exonérer de taxe foncière les propriétés bâties « économes en énergie » ;
- ▣ la mise en place d'une taxe sur le charbon ;
- ▣ la création d'un livret de développement durable.

Concernant les déchets, le bruit, les activités polluantes :

- ▣ l'aide à la mise en place de la redevance pour le service public des déchets ;
- ▣ la revalorisation de la Tgap et la différenciation de la Tgap « préparation pour lessive » ;
- ▣ la modification de la taxe sur les nuisances sonores et aériennes.

Concernant la biodiversité :

- ▣ l'imputation sur le revenu global des déficits fonciers relatifs aux dépenses de préservation et d'amélioration du patrimoine naturel ;
- ▣ la modification du droit de francisation et navigation.

En outre, la loi sur les parcs nationaux adoptée le 14 avril 2006 comporte différentes mesures fiscales comme par exemple l'exonération de taxe foncière non bâti (Tfnb) pour les PN d'Outre

Mer et l'abondement de la dotation globale de fonctionnement des communes situées pour tout ou partie dans le parc.

La loi sur l'eau et les milieux aquatiques adoptée le 20 décembre 2006 simplifie les redevances et les module en fonction de l'usage de l'eau et de l'état de la ressource. Elle rééquilibre le poids respectif des aides et des redevances agricoles, et offre aux communes la possibilité d'instaurer une taxe pour la collecte, le transport, le stockage et le traitement des eaux pluviales. Elle crée un crédit d'impôt au bénéfice des particuliers pour leurs équipements de récupération et de traitement des eaux pluviales.

Ces mesures complètent le dispositif issu de la loi de finances 2006 visant à encourager l'acquisition de véhicules peu émetteurs de gaz à effet de serre ou favorisant la préservation du patrimoine naturel.

La portée de ces mesures est inégale

La taxe générale sur les activités polluantes (Tgap) est un exemple d'*écotaxe* à effet limité. Créée en 1999, il s'agissait de la réunion sous une même appellation de cinq taxes spécifiques : sur les décharges de déchets ménagers, sur les décharges de déchets industriels, sur les huiles, sur les émissions polluantes atmosphériques, sur les nuisances sonores provoquées par les décollages d'avions. Depuis, certains éléments de la taxe ont été modifiés. En 2001, il était prévu d'étendre le champ de cette taxe en mettant en place un nouveau prélèvement sur l'énergie. Cette disposition a été censurée par le Conseil constitutionnel. La Tgap est donc un ensemble hétéroclite de taxes dont le produit total était, en 2005, d'environ 470 millions d'euros.

Les mesures fiscales dérogatoires à finalité environnementale n'ont que très peu d'effets, celles dans le domaine de l'énergie et des transports étant les plus significatives. Ces dernières visent à favoriser l'utilisation des modes de transport les moins polluants et à inciter aux économies d'énergie dans le domaine de l'habitat.

Contraintes européennes

Le droit communautaire, de même que les accords internationaux, n'interdisent pas l'usage de la fiscalité à des fins environnementales. Toutefois, l'exigence de l'unanimité au niveau européen pour les mesures fiscales a conduit l'Union à privilégier la réglementation pour assurer la protection de l'environnement. Selon un rapport d'information du Sénat (34) 85 % du droit de l'environnement a une origine communautaire. En cas de manquement d'un Etat, la Commission envoie d'abord une lettre de mise en demeure, puis un avis motivé et, enfin, saisit la Cour de Justice (Cjce). Depuis 2005 (arrêt des « poissons sous taille, 12/07/05), la Cjce a réaffirmé son pouvoir de pleine juridiction et juge qu'un Etat qui n'a pas appliqué un premier arrêt peut être condamné à une somme forfaitaire et une astreinte. Pour sa part, la Commission demande systématiquement le cumul d'une astreinte et d'une somme forfaitaire.

Or, la France est le pays qui a été le plus condamné pour manquement. L'enjeu budgétaire lié aux dossiers litigieux est élevé : sur quatorze dossiers en cours, le coût potentiel des condamnations est compris entre 152,8 millions d'euros et 1,88 milliard d'euros pour les seules sommes forfaitaires.

(34) Commission des finances, rapport sur les enjeux budgétaires liés au droit communautaire de l'environnement par F Keller, mai 2006.

La contribution au service public de l'électricité

Instituée par la loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003, la contribution au service public de l'électricité (Cspe) permet aux distributeurs d'électricité (Edf pour l'essentiel, Electricité de Mayotte et les entreprises locales de distribution) d'être compensés pour d'éventuels « surcoûts » liés à la mission de service public qui leur est attribuée. Elle concerne trois aspects :

1. les surcoûts résultant de l'obligation d'achat de l'électricité produite par la cogénération gaz et les énergies renouvelables (46 % des dépenses) ;
2. la péréquation tarifaire, c'est-à-dire les surcoûts de production dans les zones non interconnectées au réseau électrique métropolitain continental, dus à la péréquation tarifaire nationale (Corse, départements d'outre-mer, Mayotte, Saint-Pierre et Miquelon et les îles bretonnes de Molène, d'Ouessant et de Sein). Cela représente 50 % des dépenses ;
3. les aspects sociaux de la fourniture d'électricité, en particulier depuis son classement en bien de première nécessité en juillet 2006 (4 % des dépenses).

Chaque année n , sur proposition de la Commission de Régulation de l'Énergie (Cre), le gouvernement arrête le montant des charges à compenser pour l'année $n+1$ et la contribution unitaire par kWh consommé en France. Les charges de l'année $n+1$ sont égales aux charges prévisionnelles de l'année $n+1$ augmentées de l'écart entre les charges constatées pour l'année $n-1$ et les contributions recouvrées pour cette même année. La proposition de la Commission est établie à partir de la déclaration de charges pour l'année $n-1$ effectuée par les opérateurs supportant des charges.

Une charge pour les consommateurs

La Cspe est payée par tous les consommateurs. Les charges prévisionnelles pour 2007 ont été évaluées par la Cre à 1 462 millions d'euros.

Les industriels ont obtenu que leur contribution soit plafonnée à 500 000 euros par an et par site de consommation. En 2005 un nouveau plafonnement de la Cspe a été instauré pour les industriels consommant plus de 7GWh ; il est égal à 0,5 % de la valeur ajoutée (VA) de la société.

Le montant de la Cspe pour 2007 est de 4,5 euros /MWh. Elle vise à couvrir d'une part les charges de service public (3,4 € / MWh) et d'autre part d'assurer la compensation des charges relatives à la mise en œuvre du tarif transitoire de retour offert aux industriels par le gouvernement.

Au prorata de l'électricité consommée, les usagers domestiques contribuent plus que les industriels au développement de la cogénération et des énergies nouvelles renouvelables.

La fiscalité locale

La concurrence fiscale s'est imposée au niveau européen ; la diminution des impôts des entreprises comme l'impôt sur les sociétés ou la taxe professionnelle en sont la conséquence. La concurrence fiscale européenne concourt également à diminuer les bases « mobiles », c'est-à-dire l'impôt sur les sociétés ainsi que les revenus et l'épargne des catégories sociales fortunées.

Dans cette logique, la fiscalité locale risque de devenir la source unique de financement des services publics de proximité.

L'Etat fragilise l'autonomie financière des collectivités locales

L'Etat a transféré aux collectivités territoriales de nombreuses compétences au motif de la décentralisation. Cependant les dotations de l'Etat ne sont pas à la hauteur des transferts de compétence (service départemental de secours, allocation personnalisée à l'autonomie, Rmi, Transports ferroviaires régionaux -Ter-, personnels administratifs, techniques, ouvriers et de service -Atos-, formation sanitaire et sociale...).

Des projets tentent d'intégrer les finances locales à l'objectif national de maîtrise des dépenses publiques ; en clair, ils visent à mettre en œuvre une Lolf adaptée aux collectivités territoriales.

Dans la réalité, l'Etat transfère des charges habituellement financées par l'impôt national sur l'impôt local. La décentralisation accroît les dépenses des collectivités, tandis que les décisions unilatérales de l'État accentuent leur dépendance à l'égard de ce dernier.

Toute réforme devra clarifier les compétences des communes, des départements et des régions ainsi que leurs transferts financiers.

Les dotations de l'Etat sont insuffisantes

Le projet de loi de finances pour 2006 avait prévu une mise à la charge des Collectivités Locales de 469 millions d'euros correspondant à la réforme de la Taxe professionnelle, au titre du

ticket modérateur institué par le plafonnement de la Taxe professionnelle à 3,5 % de la valeur ajoutée. C'est donc une perte sèche pour les collectivités locales, notamment pour les régions qui avaient voté des taux en forte hausse pour 2005.

Les départements ont perçu au titre des compétences transférées 240 millions d'euros issus de la taxe sur les contrats d'assurance et les régions, 962 millions venant de la TIPP. Le risque est de voir les intercommunalités et les communes augmenter fortement au fil des ans les impôts des ménages via la Taxe d'habitation et la Taxe Foncière. Du reste l'augmentation de la pression fiscale sur les ménages est déjà visible.

Au surplus, les exploitants agricoles ont bénéficié d'une exonération de 20 % du foncier non bâti pour les terrains à usage agricole, dont le coût s'élève pour les collectivités locales à 140 millions d'euros. Certes, cette baisse est compensée par l'Etat. Mais l'expérience montre que les compensations baissent en valeur dans le temps, comme le confirme, par exemple, la compensation de la taxe professionnelle. Les choix libéraux auront pour conséquence de mettre à terme à la charge des ménages le poids de toute la fiscalité locale.

Les recettes fiscales représentent encore plus de la moitié des ressources des collectivités locales alors qu'elles avoisinent 30 % environ dans les autres pays européens et que les transferts d'impôts d'Etat sont plus importants (35).

Il subsiste des marges de manœuvre pour les décideurs locaux. Dans cet environnement, les collectivités locales restent le premier investisseur public.

Un risque important de la hausse de la pression fiscale locale

La fiscalité locale représente un montant de prélèvements supérieurs à l'impôt sur le revenu.

Ainsi, la pression fiscale locale augmente de 3,1 % en 2005 après 1,2 % en 2004 alors que l'investissement local est en hausse de 6,3 % (45,4 milliards d'€).

(35) Allemagne : 50 % des grands impôts d'Etat vont aux Länder (IS, IR Tva) ; au Royaume-Uni, le parlement vote le taux régional d'impôt foncier dû par les entreprises, seul l'impôt foncier dû par les ménages est voté par les CL.

La dette des Collectivités locales augmente de plus de 2 milliards d'€ à 106 milliards d'€.

Mais la situation n'est pas homogène. Pour les communes et les Communautés de Communes, les Communautés Urbaines, les Communautés d'Agglomération, la hausse est due à l'environnement, la voirie, les réseaux. Pour les départements c'est la croissance des dépenses sociales (allocation personnalisée à l'autonomie) et Rmi qui explique la hausse de l'endettement (36). Pour les régions la hausse est importante en taux (+ 21 %) mais faible en montant et en valeur.

La fiscalité locale pour 2006 en chiffres (en milliards d'euros)

	Taxe d'habitation	Taxe foncière bâti	Taxe foncière non bâti	Taxe professionnelle	Teom	Total
Communes et groupements (Epci)	9,44	11,64	0,75	15,89	4,6	42,32
Départements	4,53	5,50	0,46	8,05	0	18,54
Régions	0	1,58	0,13	2,77	0	4,48
Total	13,97	18,72	1,34	26,71	4,6	65,34
Variation 2005/2006	+ 0,75	+ 1,1	+ 0,8	+ 1,6	0,27	

La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (Teom) apparaît comme le 5^e impôt local en rendement et est appelé à croître. La taxe professionnelle augmente moins vite en rendement absolu que les autres axes et baisse en valeur relative.

En dix ans (37) (1996-2006), le produit du foncier bâti a augmenté de 50 %, celui des départements de 60 %, celui des régions de 50 %, et celui de la taxe professionnelle de 15 %. Certes les bases ont leur propre dynamique et la base de la taxe professionnelle s'est vue amputée de la part salaires en 1998, mais la tendance au transfert de la charge de la fiscalité locale vers les ménages se confirme.

(36) Décalage entre les dépenses et les versements de l'Etat, problème d'autofinancement pour les départements.

(37) Bulletin d'information statistiques de la Dgcl, n° 52, octobre 2006.

La prise en charge par l'Etat des quatre taxes locales portée à près de 34 % en 2003 est redescendue à 25 % du fait de la compensation de la part salaires intégrée dans la dotation globale de fonctionnement.

Compte tenu du caractère insoutenable et impopulaire de la hausse de la fiscalité locale, ce sont les choix d'investissement environnementaux et dans les services publics de proximité qui sont reportés ou annulés, c'est aussi le financement de la protection sociale de proximité qui se trouve limité.

La fiscalité locale reste profondément injuste

La fiscalité locale se caractérise par une accumulation de problèmes : disparités des ressources des collectivités locales et problèmes de péréquation (Fonds départemental et national de péréquation de la taxe professionnelle) ; répartition inégale des bases et hétérogénéité des taux (10 % des communes perçoivent 93 % de la TP) ; vieillissement de l'assiette (la dernière réforme du foncier bâti date de 1970 et pour le foncier non bâti de 1961) ; la révision de 1990 n'a pas été intégrée compte tenu des transferts de charges ; retrait des salaires de l'assiette de la taxe professionnelle (38) ; la taxe d'habitation qui tient compte de la situation des ménages est allégée, dégrèvée ou exonérée pour 12 millions de ménages... En définitive, l'Etat est devenu le premier contributeur de la fiscalité locale.

D'après une étude réalisée en 2002 par l'Association des petites villes de France et le Groupe Caisses d'épargne, l'impôt local est de deux à quatre fois plus pesant pour un foyer non imposé sur le revenu que pour un foyer imposable. En supposant par exemple un dégrèvement total de la taxe d'habitation, le foyer fiscal non imposé sur le revenu (cas fréquent du propriétaire occupant des petites villes et villages) consacre 8,19 % de son revenu pour régler son impôt local (taxe foncière et taxe d'enlèvement des ordures ménagères, Teom), soit deux fois plus qu'un contribuable imposé sur le revenu. Or, au plan national, un contribuable sur deux n'est pas imposé sur le revenu. La répartition de l'impôt local est donc profondément inégalitaire, d'autant qu'il faudrait aborder les autres charges qui pèsent sur les ménages, comme l'eau, l'assainissement, les transports, etc.

(38) La suppression de la part des salaires devait créer 70 000 emplois et procurer trois dixièmes de point d'activité et une baisse des prix à la consommation de 0,7 %. Aucune étude n'a été publiée.

Propositions de la Cgt

Un système fiscal solidaire, plus juste et plus efficace

- ▣ Redonner à l'impôt sur le revenu toute sa place en réformant son assiette pour l'élargir à tous les revenus financiers et du patrimoine ;
- ▣ réforme allant dans le sens d'une plus grande progressivité, permettant d'envisager la baisse de la fiscalité indirecte ;
- ▣ renforcer l'impôt sur la fortune ;
- ▣ l'impôt sur les sociétés doit devenir un outil tourné vers l'efficacité économique et la justice sociale. Il doit inciter les entreprises à accroître l'investissement productif, à investir massivement dans la formation et la recherche ;
- ▣ mettre à plat les « dépenses fiscales », ou les « niches fiscales », c'est-à-dire les dispositifs permettant aux contribuables, et notamment aux plus fortunés qui peuvent s'offrir des services des avocats d'affaires, d'échapper à l'impôt ;
- ▣ réduire le taux de la Tva, notamment sur les produits de première nécessité. La Tva est un impôt injuste acquitté par tous les contribuables indépendamment de leur niveau de revenu et de leur capacité contributive ;
- ▣ réformer la fiscalité locale. Une réforme qui vise quatre objectifs principaux : diminuer les charges sur les ménages à faible revenu ; réduire les inégalités territoriales ; rendre les entreprises plus responsables vis-à-vis de leurs lieux d'implantation ; donner aux collectivités les moyens financiers pérennes ;

- ➡ harmoniser la fiscalité des pays européens. Cette harmonisation, tant des taux que des bases de calcul de la fiscalité, en particulier pour l'impôt sur les sociétés et sur les revenus financiers, est une condition indispensable à la construction d'un modèle social européen garantissant le développement économique et le progrès social pour l'ensemble des salariés européens.

Ce qui existe aujourd'hui

La fiscalité est un puissant moyen de réduire l'injustice sociale, de générer des ressources pour financer des investissements de long terme et de répondre aux besoins sociaux et économiques du présent et du futur. Elle concerne tous les citoyens. Il est donc indispensable que son contenu réponde aux exigences de la population, à la justice sociale et à l'efficacité économique.

Les dépenses publiques, financées notamment à partir des recettes fiscales, servent aussi les entreprises. Ces dépenses ne peuvent pas être assumées uniquement par les personnes physiques. C'est la raison pour laquelle il faut être aussi attentif à la fiscalité des entreprises.

Aujourd'hui, 80 % des ressources publiques proviennent de taxes, d'impôts ou de cotisations qui reposent sur les revenus du travail. Seule, une minorité de ces prélèvements sont progressifs. Les autres sont injustes car ils ne tiennent pas compte des possibilités financières des contribuables.

Les mesures fiscales de la loi de Finances 2007 sont socialement injustes et économiquement inefficaces. Elles profitent aux détenteurs de capitaux et aux hauts revenus. Par divers mécanismes, elles conduisent à un report des charges sur les ménages, notamment les moins fortunés, et diminuent la progressivité de l'impôt. La dérive est accentuée par le fait que les transferts aux collectivités locales de nombreuses compétences étatiques sont opérés sans contreparties financières, provoquant un alourdissement de la fiscalité locale aux dépens des ménages les plus modestes.

S'agissant de l'impôt sur le revenu, le gouvernement envisage un mécanisme de retenue à la source par l'employeur. Si ce mécanisme était mis en place, il serait coûteux pour la collectivité et donnerait à l'employeur des informations personnelles sur les salariés. De plus, il pourrait aboutir à la fusion de l'impôt sur le revenu et de la Csg.

Les moyens pour y parvenir

- ▄ Le principe de la progressivité de l'impôt doit être maintenu et renforcé. Ceci veut dire que le niveau de contribution doit augmenter plus que proportionnellement en comparaison au niveau du revenu des contribuables ;
- ▄ supprimer le « bouclier fiscal » qui fixe un plafond pour le montant de l'impôt sur le revenu et les impôts locaux payés par les contribuables les plus fortunés ;
- ▄ les « niches fiscales » doivent correspondre à des politiques publiques de redistribution sociale ou d'incitations d'activités économiques. Toutes les dépenses fiscales non chiffrées doivent être supprimées.

S'agissant de la fiscalité locale

- ▄ d'élaborer de nouveaux critères de péréquation et de dotation au profit des collectivités territoriales en tenant compte des conditions économiques et sociales à tous les échelons territoriaux ;
- ▄ de réviser la valeur locative foncière et moduler la taxe d'habitation en tenant compte des revenus déclarés avant toute exonération ;
- ▄ de moduler les taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties en tenant compte de l'usage qui est fait de la propriété ;

- ➡ de transformer la taxe professionnelle en un impôt pour l'emploi et le développement solidaire des territoires. Il s'agit de tenir compte de la masse salariale et également des équipements utilisés dans la production ; il s'agit aussi de tenir compte des avoirs financiers des entreprises.

À l'échelon européen et international

- ➡ nécessité de dégager les moyens de financement nécessaires à la construction de l'Union européenne élargie qui passe par la lutte contre le dumping fiscal, les paradis fiscaux et les zones franches d'imposition ;
- ➡ harmonisation de la fiscalité environnementale au niveau national, européen et international ;
- ➡ promouvoir en Europe et au niveau international un dispositif de taxation des mouvements financiers spéculatifs.

Pour un impôt sur le revenu plus juste

L'impôt sur le revenu doit devenir le pivot du système fiscal. Passer de moins de 3 % du Pib à 8 ou 9 % comme en Allemagne ou en Grande Bretagne implique de multiplier le rendement de l'impôt par deux et demi (passer de moins de 60 M€ à environ 150 M€) ; une contrepartie budgétaire par exemple pourrait être recherchée du côté d'une baisse importante des taux de Tva.

L'impôt sur le revenu doit être beaucoup plus progressif. Il convient de rétablir une dizaine de tranches permettant de taxer les revenus les plus importants. L'abattement de 20 % doit être rétabli en faveur des salariés et retraités. Pour parvenir à un tel équilibre les niches fiscales remises à plat doivent être supprimées. Si l'on peut imaginer une aide fiscale à raison de l'épargne populaire réglementée (Pel, Livret A...), la majorité des dépenses fiscales sont autant de subventions à destination des ménages aisés et des riches.

Les dépenses fiscales qui correspondent à des niches fiscales sont le plus souvent le fait de personnes informées et bien conseillées par des professionnels et des groupes de pression. Pour la Cgt, seule la loi de finances doit pouvoir créer exceptionnellement une dépense fiscale qui réponde à une politique publique ou un allègement structurel. Toutes les dépenses fiscales non chiffrées ou ne correspondant pas à une politique publique de redistribution sociale doivent être réexaminées et le cas échéant supprimées. Dans cet esprit, la défiscalisation en cours des plus values de valeurs mobilières obtenue après huit ans de détention à compter de 2005, serait supprimée. Pour la Cgt, d'une façon générale, les revenus du capital - revenus fonciers, revenus de capitaux mobiliers - doivent être imposés au premier euro au barème progressif.

La suppression du « bouclier fiscal » est impérative pour éviter une redistribution en faveur des hauts revenus et des patrimoines importants. D'une façon générale, l'impôt sur le revenu doit être plus redistributif en direction des ménages modestes, des salariés et des retraités.

Pour la Cgt, la nécessaire solidarité nationale s'exprime par le caractère redistributif de l'impôt. Seule une forte progressivité de l'impôt sur le revenu englobant l'ensemble des revenus catégoriels rend compte des facultés contributives des contribuables.

Pour une fiscalité patrimoniale dynamique

La Cgt défend l'utilité économique d'une fiscalité patrimoniale dynamique. Les abattements en matière de succession et de donation mis en œuvre depuis la loi de finances pour 2006 doivent être supprimés. La quasi disparition de la fiscalité des successions et des donations figurant dans le paquet fiscal du collectif budgétaire de juillet 2007 exonérant de fait la transmission des riches héritages doit suivre le même chemin. Non seulement ces franchises doivent être supprimées, mais il convient d'accentuer les prélèvements sur les transmissions les plus importantes et de rendre ainsi plus progressive la fiscalité des successions et des donations en créant des tranches nouvelles.

Dans ce schéma, le « bouclier fiscal » est naturellement éliminé. Serait ainsi réaffirmée la nécessité de supprimer les dispositifs fiscaux multipliés depuis la précédente législature favorisant une économie de rentiers, et de diriger les ressources dégagées vers l'investissement productif et l'emploi.

L'impôt sur les sociétés peut devenir un outil tourné vers l'efficacité économique et sociale

Pour la Cgt, les entreprises qui bénéficient en France d'infrastructures de qualité doivent contribuer au financement de leur environnement socio-économique. Les politiques publiques servent aussi les entreprises. Ces dépenses ne peuvent être assumées uniquement par les personnes physiques. Prendre en compte les besoins des populations, investir massivement dans la recherche et dans la formation des hommes, améliorer le pouvoir d'achat des ménages, tous ces objectifs doivent permettre d'inscrire l'entreprise dans un environnement de progrès profitable à tous. Pour cela, les entreprises doivent contribuer à la satisfaction des besoins des populations par une imposition juste.

Enfin, l'impôt sur les sociétés ne se conçoit désormais qu'au niveau européen. Pour ce faire, et au-delà de la nécessité de mettre en œuvre des coopérations renforcées pour les pays qui le souhaitent, en matière d'assiette, de taux etc., il importe que le principe de la majorité qualifiée remplace la règle de l'unanimité en matière fiscale. (voir chapitre sur la concurrence fiscale : les propositions de la Cgt).

La Tva doit devenir une source budgétaire de second plan

Les baisses de Tva ont un coût budgétaire important ; de plus une partie de la baisse du taux de Tva est trop souvent captée par les intermédiaires sous forme de marges commerciales. Pour remédier à ces problèmes deux conditions sont nécessaires. En premier lieu, les moyens de contrôle - humains, juridiques et technologiques - trop souvent inadaptes doivent être améliorés et développés. Ensuite, la perte budgétaire doit être compensée par

des impôts progressifs, par nature plus justes, comme l'impôt sur le revenu, ou la fiscalité patrimoniale ou bien comme l'impôt sur les sociétés.

Il faut baisser les taux de Tva

Certes la législation de la Tva est décidée au niveau communautaire pour l'essentiel. En revanche les taux applicables qui ne peuvent dans le cadre de l'Union Européenne descendre au dessous de 15 % pour le taux normal et 5 % pour le taux réduit restent du ressort des Etats. C'est dire s'il existe une marge de manœuvre pour baisser les taux applicables en France.

Dans ce contexte de faiblesse des recettes budgétaires ce sont des choix économiques contestables qui sont révélés : une politique de l'offre caractérisée par des cadeaux fiscaux aux entreprises alors qu'une politique de la demande appuyée par une augmentation du pouvoir d'achat impacterait considérablement l'activité et par voie de conséquence les recettes de Tva. A titre d'exemple, une baisse du taux normal de la Tva (19,6 %) aurait un effet visible sur le pouvoir d'achat et la consommation. La Cgt se prononce pour une diminution du taux de la Tva mais également pour la création d'un taux zéro s'appliquant aux produits de première nécessité.

Une Tapp contenue pour préserver le pouvoir d'achat des ménages

La Tapp est parfois considérée, de par son coût dissuasif, comme incitant à la réduction de la consommation de pétrole et à la diminution de l'effet de serre. Toutefois en l'absence d'une alternative crédible d'amélioration des transports en commun et d'économie d'énergie, il s'avère que les consommateurs sont des contribuables captifs.

Taxer les profits exorbitants des pétroliers

Ne faut-il pas réfléchir en tout état de cause à un blocage des prix pétroliers et/ou une taxation des surprofits ?

Il faut souligner qu'aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne des taxes exceptionnelles ont été imposées aux compagnies pétrolières.

Les mesures favorisant l'environnement doivent tenir compte de la faculté contributive des foyers

La Cgt ne voit pas sans inquiétude la multiplication des propositions de créations de taxes et de prélèvements, qu'ils soient affectés ou non à des objectifs particuliers. Nous récusons toute mesure qui aboutirait à réduire le pouvoir d'achat des salariés (en particulier celui des plus modestes) par l'accroissement des prélèvements sur la consommation.

En affirmant notre attachement à une fiscalité qui tienne effectivement compte de la faculté contributive des foyers, nous demandons :

- ▣ que la priorité soit donnée à des prélèvements qui incitent les entreprises à adopter des combinaisons productives favorables à l'environnement et à la sécurité des travailleurs et des consommateurs ;
- ▣ que les taxes et autres mesures fiscales liées à l'environnement soient mises à plat pour évaluer l'efficacité de l'ensemble et de chaque mesure ;
- ▣ que soit mis en place un contrôle public et collectif des fonds spécifiques dédiés à telle ou telle action en faveur du développement durable.

Sous réserve des résultats d'études d'impact à réaliser dans les meilleurs délais, nous sommes favorables à la mise en place d'une taxe sur les émissions de carbone. Nous récusons en revanche l'idée d'une nouvelle taxe générale sur l'énergie qui serait inefficace et inégalitaire.

La fiscalité locale doit être vraiment réformée

Elaborer de nouveaux critères de péréquation et de dotation

La Cgt considère que les collectivités territoriales sont les mieux placées pour répondre aux besoins des populations en termes de services publics de proximité ou de services sociaux, et ceci dans le cadre d'une cohérence nationale. Dans cet esprit, le principe constitutionnel de l'autonomie financière (mars 2003) peut être un facteur d'efficacité économique. Au demeurant, l'Etat doit assumer toute sa responsabilité vis-à-vis des territoires en améliorant les mécanismes de dotation et de péréquation. La Cgt a déjà soumis au débat l'élaboration de critères tenant compte de la réalité et de la diversité des situations économiques et sociales. Qu'il s'agisse du potentiel fiscal par habitant, ou « d'indicateurs sociaux locaux » ou encore d'« indicateurs locaux de développement humain » (39).

Réviser la valeur locative foncière et moduler la taxe d'habitation

L'assiette de la taxe d'habitation comme de la taxe foncière repose sur la valeur locative des immeubles (40). Il s'avère que les bases actuellement en vigueur sont totalement déconnectées de la réalité. Elles ont été déterminées ou fixées par comparaison, à partir des données de la révision effectuée en 1971. La réforme de la fiscalité locale passe donc impérativement par la révision générale de la valeur locative des immeubles (41).

Il importe ensuite de prendre en compte les revenus comme paramètre de l'assiette, au moins pour les hauts revenus. L'échelle des valeurs locatives ne permet pas de prendre en compte la réalité des facultés contributives pour ces hauts revenus. Dans certaines communes, on aboutit presque à un impôt de capitation.

Il s'agirait donc de prendre en compte les revenus déclarés avant les exonérations et déductions dont profitent les ménages aisés.

(39) Nasser Mansouri-Guilani, « Quels moyens financiers pour les collectivités territoriales ? », *Le Peuple*, n° 1568, 2002.

(40) La Cgt est opposée à la prise en compte de la valeur vénale comme base. Celle-ci soumettrait les contribuables aux aléas du marché et à la spéculation immobilière.

(41) Les évaluations sont actuellement effectuées selon les critères de 1971 et pour mémoire ceux de 1990 (révision des valeurs locatives cadastrales non mise en œuvre). Il suffirait d'une décision politique pour que celle-ci soit effective.

Moderniser la taxe foncière sur les propriétés bâties

La Cgt préconise une modulation des taux en tenant compte des situations. Par exemple, le taux de taxe foncière pour les immeubles loués serait plus élevé. Une exonération de dix ou quinze ans de taxe foncière pour les primo accédants à la propriété détenteurs de prêts aidés, favoriserait en outre l'activité de construction. Les collectivités locales doivent pouvoir remettre en cause les exonérations concernant les logements lorsqu'ils ne sont pas loués de façon délibérée, et surtaxer les logements volontairement non loués.

La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (Teom)

La Teom porte sur toutes les propriétés bâties assujetties à la taxe foncière. Elle est payée par les occupants. La logique des économies d'énergie et du développement durable entraîne la Teom à la hausse. Elle est appelée à croître et constitue une charge de plus en plus lourde pour les ménages modestes.

53,1 millions d'habitants sont assujettis au régime de la Teom ; le produit de la taxe a augmenté de 6,3 % par rapport à 2005 et avoisine 4,6 milliards d'euros pour 2006. L'intercommunalité est à l'origine de la dynamique de la taxe. La qualité du service de la collecte des ordures ménagères s'est améliorée avec la gestion des groupements communaux tenus de prendre en compte l'évolution rapide de la réglementation dans le cadre de l'Union européenne.

Pour la Cgt, la Teom devrait pouvoir être modulée en fonction des charges de famille, comme en matière de taxe d'habitation. L'assiette de cette taxe qui repose sur la valeur locative foncière peut être plafonnée par les collectivités locales à partir de 2006. Cette assiette n'est cependant pas satisfaisante. Beaucoup d'entreprises ne payent pas la taxe à raison des services dont elles bénéficient. Pour la Cgt, il faut repenser de manière approfondie l'assiette de la Teom des entreprises.

Changer la taxe professionnelle en « un impôt pour l'emploi et le développement solidaire des territoires »

La taxe professionnelle est actuellement le seul impôt qui établit un lien direct entre l'entreprise et son lieu d'implantation ; elle contribue ainsi à responsabiliser l'entreprise devant la collectivité territoriale. En revanche, les collectivités territoriales financent les investissements en infrastructures dont bénéficient les entreprises.

La taxe professionnelle est une ressource importante des collectivités locales, de l'ordre de 23,4 milliards d'euros en 2003.

Pour la Cgt, la transformation de la taxe professionnelle doit respecter six principes de base :

- ▄ la contribution des entreprises au financement de la dépense publique locale doit être réaffirmée. Il n'est pas admissible que l'Etat prenne en charge une part de plus en plus importante de la taxe professionnelle ;
- ▄ pour inciter les entreprises à investir dans la production, à embaucher et à augmenter les salaires, la « taxe pour l'emploi et le développement solidaire des territoires » doit être présentée dans un cadre pluriannuel. Une présentation pluriannuelle a le mérite de créer un cadre stable pour l'activité des entreprises ;
- ▄ une harmonisation des taux est indispensable. La disparité actuelle des taux est source de concurrence et profite aux communes riches en base de taxe professionnelle qui peuvent exercer des taux réduits ;
- ▄ il faut mettre fin au déséquilibre actuel entre les différents secteurs d'activité : le secteur industriel, l'énergie et les transports sont redevables de 66 % de la taxe professionnelle, alors qu'ils ne produisent que 33 % de la valeur ajoutée (42). C'est surtout le secteur financier qui profite de ce déséquilibre ;

(42) Cf. rapport de la Commission Fouquet.

- ➡ il faut intégrer dans la base de la taxe professionnelle les actifs financiers des entreprises, car la dérive vers la financiarisation est un frein au développement de l'emploi et des activités productives qui sont indispensables pour répondre aux besoins sociaux et économiques ;
- ➡ il est indispensable d'améliorer et de renforcer les moyens des services des impôts chargés de la gestion et du contrôle de la taxe professionnelle, en termes d'effectifs, de formation, de conditions de travail...

Une taxe en deux branches

La première branche serait assise sur les facteurs réels ayant trait aux processus productifs ; les taux de prélèvement concernant cette branche seraient déterminés par les collectivités. Un encadrement est toutefois nécessaire pour éviter tout risque de mise en concurrence des collectivités afin d'attirer ou de préserver les entreprises.

La seconde branche serait liée à la sphère financière ; il s'agirait d'un prélèvement sur les actifs financiers des entreprises. Le taux de prélèvement concernant cette deuxième branche serait déterminé au niveau national. Les recettes seraient affectées au « Fonds national de péréquation » dans une configuration réformée.

La composition de la première branche

L'assiette de la première branche aurait trois composantes : la valeur ajoutée, la valeur locative foncière (Vlf), et la valeur locative des équipements et biens mobiliers (VL-Ebm).

L'intégration de la valeur ajoutée a plusieurs avantages : elle permet de remédier au problème des déséquilibres sectoriels devant la taxe ; elle intègre les rémunérations des salariés ; enfin, elle est relativement stable. Toutefois, sa présentation comptable doit être corrigée pour tenir compte de la réalité de la précarité ; il s'agit surtout d'intégrer les rémunérations des intérimaires et des salariés mis à disposition.

L'intégration de la valeur locative foncière et de la valeur locative des équipements et biens mobiliers dans l'assiette, permet de solidifier les liens entre l'entreprise et la collectivité. Toutefois, il est indispensable de réviser les bases actuelles de la valeur locative.

Les taux concernant cette « première branche » seraient déterminés par les collectivités. Toutefois, pour éviter la mise en concurrence des collectivités, un encadrement des taux défini au niveau national paraît indispensable.

Le montant de la taxe serait modulé en tenant compte de l'évolution de l'emploi et sa nature. Il s'agit de rétablir, en le modifiant, le mécanisme de « réduction pour embauche et investissement » qui était appliqué jusqu'en 1999. Le nouveau mécanisme tiendrait compte du nombre des contrats à durée déterminée et à durée indéterminée. Les réductions seraient envisagées pour inciter les entreprises à embaucher à contrat à durée indéterminée.

La composition de la seconde branche

Le but de cette seconde branche est de pénaliser la dérive vers la financiarisation. L'assiette de cette branche serait donc constituée des actifs financiers de l'entreprise : actions, titres d'Opcvm, obligations et autres titres financiers.

Le taux de prélèvement serait fixé par le Parlement, au niveau national à l'occasion du vote des lois de finances.

Les recettes de cette deuxième branche seraient affectées au Fonds national de péréquation.

La collecte étant nationale, la répartition des recettes parmi les collectivités nécessite de définir une clef de répartition. Le potentiel fiscal est certes un critère simple qu'il faut retenir. Il faut améliorer ce critère en tenant compte des facteurs ayant trait à la vie des populations : structure de l'âge, des emplois et du chômage, niveau d'instruction...

Mettre en place des instruments publics et collectifs de financement des investissements

Les collectivités locales doivent pouvoir disposer en plus des contributions de l'Etat, d'outils publics de financement dont les finalités auraient pour objectif de permettre la satisfaction des besoins et non de dégager des profits. La Cgt formule trois propositions :

- 1 - construction d'un pôle financier public dont l'une des missions serait d'assurer le financement du développement local. Ce pôle comprendrait notamment la Caisse des dépôts et des consignations, les Caisses d'épargne et la Banque postale ;
- 2- mobilisation des banques mutualistes et définition de coopérations avec les banques commerciales afin d'inciter au financement des collectivités locales ;
- 3- octroi de crédits bancaires spécifiques au profit des collectivités locales.

Enfin, il est nécessaire de repenser les modalités d'octroi, d'utilisation et de contrôle des fonds publics alloués aux entreprises. La Cgt propose que les crédits budgétaires accordés sous la forme d'aides publiques à l'emploi et d'exonérations sociales et fiscales des entreprises, alimentent des fonds régionaux pour le développement de l'emploi et des territoires. Ces fonds seraient aussi alimentés par des contributions spécifiques des entreprises et des crédits bancaires mentionnés plus haut. L'utilisation effective des fonds pour l'emploi et le développement serait régulièrement contrôlée.

Le droit à une protection sociale solidaire, généralisée et de haut niveau tout au long de la vie

La Protection sociale vise à protéger les individus des aléas et des évolutions de la vie ainsi que des ruptures avec le marché du travail : accident, maladie, grossesse, invalidité, chômage, retraite,

famille, dépendance (voir Repères revendicatifs de la Cgt, fiches n° 21, 22, 23 et 24).

La protection sociale doit assurer contre les risques et développer la prévention.

La Protection sociale doit répondre aux principes de solidarité, de démocratie et d'unicité (ces principes sont inscrits dans les fondements de la Sécurité sociale, créée en 1947).

La Sécurité sociale est le fondement de la protection sociale en France. Son rôle doit être renforcé.

Il convient de doter la Sécurité sociale de ressources, demeurant principalement ancrées sur le travail, pour répondre à l'ensemble des besoins des populations. La gestion de ces ressources doit rester fondée sur la répartition, base de la solidarité.

Le fonctionnement de la Sécurité sociale doit être démocratique et sa gestion déléguée à des représentants élus des organisations syndicales. Ceux-ci doivent veiller au bon usage des ressources, à l'égalité de traitement de tous les usagers et au libre accès de ces derniers à l'ensemble des prestations dispensées.

Les droits et les moyens d'accès à la couverture complémentaire doivent être garantis à tous. Les rapports entre la Sécurité sociale et les organismes complémentaires doivent améliorer la couverture sociale globale et non justifier un transfert de la prise en charge.

Ce qui existe aujourd'hui

Un système composé de :

- ▣ un régime général obligatoire, solidaire et géré par répartition (caisses d'assurance maladie, d'allocations familiales, de vieillesse et de recouvrement de la Sécurité sociale) ;

- ➡ une Sécurité sociale en recul depuis 1967, suite aux réformes successives basées sur la maîtrise comptable des dépenses, notamment concernant l'assurance maladie. Ces réformes ont conduit à une augmentation de ce qui reste à charge pour les assurés sociaux ;
- ➡ les ressources du régime général en diminution, sans commune mesure avec les besoins croissants des usagers. Cette baisse, liée aux bas salaires, au chômage de masse et aux exonérations de cotisations des entreprises, non compensées par l'Etat, grève considérablement l'équilibre financier du régime général et sert de justificatif aux politiques qui présentent les organismes assureurs complémentaires et l'instauration de franchises, comme seule alternative possible ;
- ➡ un système complémentaire concernant le salariat du privé, obligatoire pour la retraite (caisses Arrco pour les salariés, Agirc pour les cadres), et pour la santé dans le cadre d'un accord collectif engageant la participation de l'employeur à son financement,
- ➡ se développe, parallèlement au désengagement du régime général, un système complémentaire, facultatif, majoritairement sans participation des employeurs et géré le plus souvent par capitalisation (épargne salariale, Perco, épargne santé, ...).

Financement de la Protection sociale

Les cotisations sociales restent le mode de financement dominant : elles représentent presque 60 % du total des recettes de la Sécurité sociale, dont 49 % pour la part dite « patronale » et 11 % pour la part salariés. Les exonérations de cotisations « patronales » compensées par le budget de l'État, donc par les contribuables, représentent 7,6 % des recettes. La Csg, dont la part dans les recettes de la Sécurité sociale a crû dans des proportions considérables depuis 1997, représente un cinquième des recettes, tandis que la part des recettes parafiscales (dont la prin-

cipale est la taxe sur le tabac) est actuellement marginale : environ 1 %.

Le système de cotisation actuel a deux défauts majeurs :

- ▣ premièrement, dans le régime actuel l'entreprise peut réduire sa contribution en diminuant en priorité sa masse salariale : lorsqu'elle augmente (en termes d'emploi ou de salaire ou des deux), elle cotise davantage. Inversement, l'entreprise qui réduit sa masse salariale cotise moins. Ce système peut pénaliser l'emploi, le salaire, les qualifications et leur reconnaissance dans les salaires ;
- ▣ deuxièmement, le taux de cotisations est le même dans tous les secteurs d'activité. Or, la part des salaires (cotisations sociales comprises) dans la valeur ajoutée varie selon les secteurs d'activité.

Les moyens pour y parvenir

Financement de la Protection sociale

La réforme du financement de la Sécurité sociale est un enjeu majeur pour les générations présentes et pour l'avenir de notre société. Son contenu doit être débattu de façon la plus large et la plus démocratique possible pour tenir compte de l'ensemble des questions : emploi, financement, réponse aux besoins présents et futurs.

De surcroît, l'économie française souffre d'une insuffisance chronique des investissements productifs, tandis que les investissements financiers demeurent dynamiques. Sous la pression des marchés financiers, les chefs d'entreprises tendent à juger que les investissements productifs ne sont pas suffisamment rentables, tandis que les placements financiers sont plus avantageux. Il faut donc établir une logique qui pénalise les investissements financiers, pour inciter les entreprises à réaliser des investissements productifs créateurs d'emplois et améliorant les niveaux de qualification et les capacités de production.

Notre proposition repose sur trois principes :

- ➡ la contribution des employeurs doit demeurer une cotisation, c'est-à-dire être prélevée dans l'entreprise (et non sur le consommateur) ; elle doit être affectée à la Sécurité sociale ;
- ➡ la nouvelle répartition entre les entreprises doit tenir compte de la valeur ajoutée et de l'importance de la masse salariale. D'où l'idée de taux différenciés suivant les entreprises ;
- ➡ le mode de calcul doit favoriser le développement de la masse salariale et non pas inciter à la réduction des salaires et du nombre de salariés. D'où l'idée d'une différenciation, d'une modulation, du taux en fonction de la gestion de l'emploi. Le mode de calcul doit aussi favoriser l'investissement productif et pénaliser la financiarisation. D'où l'idée de l'élargissement de l'assiette aux revenus financiers des entreprises.

Ces principes justifient à la fois un « double élargissement de l'assiette » et une « double modulation des taux de cotisation ».

Élargissements de l'assiette ou de la base de calcul des cotisations sociales

Il s'agit d'intégrer dans l'assiette des éléments qui échappent actuellement à la cotisation : certaines formes de rémunération et les revenus financiers des entreprises. Le premier élargissement vise à dissuader le développement des formes aléatoires, discriminatoires et inégalitaires de rémunération, comme les stock-options ou l'épargne salariale. Le second a pour objectif de réduire l'intérêt pour l'entreprise de multiplier les placements financiers au détriment de l'investissement productif.

Modulations du taux de cotisation

Il s'agit également de différencier les taux de cotisation en fonc-

tion de la masse salariale et de choix de gestion de l'entreprise comparés à la valeur ajoutée qu'elle crée.

La cotisation dite patronale aurait deux composantes :

- ▣ la première partie serait calculée à partir du ratio « masse salariale rapportée à la valeur ajoutée » ;
- ▣ la deuxième partie serait calculée selon le ratio « revenus financiers / valeur ajoutée ».

Les taux de cotisation seraient modulés en fonction de ces ratios. Celui de la première partie serait inversement proportionnel au ratio masse salariale / valeur ajoutée. Le taux de cotisation pour la deuxième partie augmenterait en fonction du ratio revenus financiers / valeur ajoutée. En conséquence, lorsque le revenu financier de l'entreprise augmente par rapport à sa valeur ajoutée, elle cotisera relativement plus,

Cela permettrait d'assurer une réelle solidarité.

Démocratisation de la protection sociale

- ▣ La Sécurité sociale et les régimes complémentaires doivent rester de la compétence des organisations syndicales, dès lors qu'ils sont financés par les cotisations (salaire socialisé). La Cgt demande un retour aux élections dans les caisses, l'élaboration de règles de fonctionnements démocratiques qui actent le respect de tous les administrateurs, ainsi que la définition d'un statut de l'administrateur (droits, devoirs, moyens mis à sa disposition pour assurer son mandat dans les meilleures conditions) ; le rapport entre les collèges employeurs et salariés doit être revu, les représentants des salariés doivent redevenir majoritaire dans les conseils d'administration ;
- ▣ seules les organisations à but non lucratif peuvent assurer la complémentarité ;

- ▣ le risque dépendance (personne handicapée, personne âgée) et la prévention doivent relever exclusivement du régime général de la Sécurité sociale ;
- ▣ les possibilités de contrôle par les comités d'entreprise du règlement des cotisations aux organismes de protection sociale doivent être renforcées (Urssaf, caisses de retraite, Unédic...).

Deuxième partie :

Six questions particulières

- * La “ retenue à la source ” de l’impôt sur le revenu**
- * La “ prime pour l’emploi ”**
- * La concurrence fiscale contre les salariés et les retraités européens**
- * Des moyens inadaptés pour combattre la fraude fiscale**
- * Etude de cas : la Tva intracommunautaire**
- * La Lolf**
- * Propositions de la Cgt**



La « retenue à la source » de l'impôt sur le revenu

Promue par deux rapports récents, la retenue à la source de l'impôt sur le revenu préfigure une fusion de cet impôt avec la Csg, une fiscalisation du financement de la sécurité sociale et un nouveau recul de la progressivité du système fiscal.

Enjeu de solidarité, de cohésion sociale, de financement de toute une série de politiques et de services publics, la question des prélèvements fiscaux et sociaux - «obligatoires» - est au coeur du débat public. Tel un vieux serpent de mer, la retenue à la source de l'impôt sur le revenu s'est, une nouvelle fois, invitée dans ce débat. Ainsi, deux rapports ont fait l'objet d'une publication officielle :

- ▄ rapport d'information présenté par Didier Migaud et déposé par la Commission des finances, de l'économie générale et du Plan sur le prélèvement à la source et le rapprochement et la fusion de l'impôt sur le revenu et de la Csg, n° 3779, 13 mars 2007, Assemblée nationale ;
- ▄ Raymond Viricelle, Claude Bébéar, François Auvigne (2007), Rapport sur les modalités de mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu en France, ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie, mars.

Auditionnée par les différents rapporteurs, la Cgt a indiqué son hostilité à la retenue à la source de l'impôt sur le revenu pour les salaires, les traitements et revenus de remplacement.

C'est à partir des critiques et des propositions alternatives formulées par la Cgt s'agissant des prélèvements obligatoires qu'il convient d'apprécier les enjeux posés par la retenue à la source.

La retenue à la source : nouvelle étape dans la restructuration des prélèvements obligatoires ?

Le système fiscal actuel n'est pas satisfaisant. Du fait de nombreuses décisions prises ces dernières années au profit des contribuables les plus fortunés, la fiscalité est devenue de plus en plus injuste. Ainsi, les impôts directs sont de moins en moins progressifs : diminution du nombre des tranches et des taux d'imposition s'agissant de l'impôt sur le revenu, existence de multiples niches fiscales, instauration du « bouclier fiscal »...

Ainsi, la part de l'impôt sur le revenu dans les recettes de l'Etat ne cesse de régresser. L'impôt sur le revenu représentait 25,6 % des recettes de l'Etat, en 1993, et n'en représente plus que 16,5 % en 2007, soit une baisse de 9 points.

Dans le même temps, les impôts indirects (Tva, Tipp...), qui ne tiennent compte ni des facultés contributives des redevables, ni de la composition des foyers fiscaux imposés, limitent le pouvoir d'achat des salariés, retraités et exclus du travail, sont de plus en plus dégressifs. C'est pourquoi la Cgt propose l'instauration d'un impôt plus juste au travers, notamment, d'une réforme de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur la fortune. Il s'agit d'organiser une montée en puissance de la progressivité de l'impôt direct, d'augmenter son « rendement », par une imposition moindre des revenus du travail (salaires, pensions) et une taxation plus forte des revenus du capital (revenus financiers) et de la propriété (revenus fonciers).

Il s'agit également de mieux tenir compte des différents revenus et des différentes richesses produites, des facultés contributives des redevables, de la composition des foyers fiscaux (composition et taille des familles...).

Avec l'instauration de la retenue à la source, l'imposition des revenus se ferait au travers de l'application d'un taux d'imposition prédéterminé par différents moyens. Dès lors, même si les tenants de la retenue à la source s'en défendent, on ne peut pas écarter la

mise en oeuvre d'un système d'imposition qui ne serait plus un système d'imposition progressif et qui ne tiendrait plus compte ni des facultés contributives réelles des redevables, ni de la composition des foyers fiscaux.

Il apparaît très clairement que la retenue à la source peut être le moyen de mettre en place une imposition forfaitaire et non plus progressive, de même qu'une imposition personnelle et individualisée au lieu et place d'une imposition par ménage.

De telles évolutions seraient à l'opposé des propositions de réforme portées par la Cgt.

La retenue à la source : un pas vers la fusion IR-Csg

La retenue à la source peut générer une réforme régressive de notre système fiscal. Toutefois, dès lors qu'elle se rapprocherait, du point de vue de la technique de recouvrement et des modalités d'imposition, de celle d'ores et déjà opérée au titre de la contribution sociale généralisée (Csg), on ne peut plus écarter, comme le préconisent certains, sa fusion avec l'impôt sur le revenu.

Quelques rappels à propos de la Csg

Créée en 1990, la Csg constitue aujourd'hui le premier prélèvement direct. Les produits générés par la Csg (72,6 millions d'euros au titre de 2006 selon la Commission des comptes de la Sécurité sociale) sont nettement supérieurs à ceux générés par l'impôt sur le revenu (57,5 millions d'euros au titre de 2006 selon la loi de Finances pour 2006).

Le taux de la Csg pour les actifs a également connu une forte progression. Depuis 1998, ce taux est de 7,5 % contre 1,1 % en 1991.

Prélevée dans le cadre d'une retenue à la source, la Csg repose, à 90 %, sur les ménages. Elle représente aujourd'hui une part signi-

ficative des moyens de financement de notre système de protection sociale : assurance maladie (Cnam), allocations familiales (Cnaf), assurance vieillesse (Cnav) via le Fonds de solidarité vieillesse (Fsv).

La Csg et l'impôt

Dans sa décision du 28 décembre 1990, le Conseil constitutionnel a estimé que la Csg était un impôt, en la rangeant dans la catégorie des impositions de toutes natures. Ainsi, les produits de la Csg « entrent dans la catégorie des contributions de toutes natures visées à l'article 34 de la Constitution ». Dès lors, conformément au principe de non affectation préalable de l'impôt, le législateur peut utiliser la Csg afin de financer tous types de dépenses.

Il est important de souligner ici que, jusqu'à présent, à l'exception de l'année 2006 (43), la Csg a toujours été strictement affectée à la Sécurité sociale. Il est également important de souligner que, depuis 1995 et la création des lois de financement de la sécurité sociale, c'est le Parlement qui vote le « budget de la sécurité sociale » tout en maintenant, d'une certaine manière, une « sanctuarisation » des recettes, dès lors que l'on sépare nettement ce budget de celui de l'Etat.

Il est donc possible de dire aujourd'hui que la Csg est un impôt "hybride" du fait de la décision du Conseil constitutionnel et de son affectation unique au financement de la Sécurité sociale.

(43) Dans la loi 2006 de financement de la Sécurité sociale, 0,1 point de Csg a été affecté au financement de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie qui est à l'extérieur du champ de la Sécurité sociale.

Autre risque, avec la retenue à la source de l'impôt sur le revenu et en l'état actuel des mécanismes d'imposition au titre de la Csg, on ne peut écarter la mise en place d'un mécanisme d'imposition forfaitaire, personnalisé et individualisé de type flat tax (44).

(44) La flat tax supprime les tranches de revenus imposables et impose les contribuables au même taux d'imposition. Dès lors, il n'y a plus de progressivité, mais une stricte proportionnalité entre les revenus et l'impôt.

Les prémisses d'un tel scénario semblent même se dessiner dès lors que le rapport Migaud envisage une fusion de l'impôt sur le revenu et de la Csg avec une intégration de la prime pour l'emploi dans une première tranche d'imposition à 0 % ou encore un crédit d'impôt se substituant à la mécanique du quotient familial.

Bien évidemment, dans l'hypothèse de la création de ce nouvel impôt sur le revenu, il y aurait fusion des recettes générées par l'impôt sur le revenu et la Csg. Dès lors, la séparation entre les deux grandes lois de financement - la loi de Finances et la loi de financement de la Sécurité sociale - n'aurait plus de sens et on irait vers leur fusion.

Dans un tel contexte, non seulement il n'y aurait pas de remise en cause du processus d'étatisation de la protection sociale, contrairement aux revendications et propositions de la Cgt, mais une plus grande incertitude naîtrait s'agissant des moyens de financement de cette dernière.

Un tel scénario modifierait encore un peu plus la position des salariés vis-à-vis du système de protection sociale sur lequel ils doivent, du point de vue de la Cgt, exercer un droit : ce qui signifie que l'on doit clairement identifier, dans le cadre d'un système d'affectation préalable des ressources dégagées, les moyens de financement.

De la nécessité d'améliorer le recouvrement de l'impôt sur le revenu

Le décalage d'un an entre la formation des revenus imposables à l'impôt sur le revenu et son calcul, de même que son recouvrement, constituent une véritable difficulté. En effet, différents changements peuvent intervenir, du point de vue de la situation des contribuables, en cours d'année : nouvelle situation professionnelle, travail à temps partiel, chômage, départ à la retraite, changements familiaux...

De tels changements peuvent générer une évolution parfois très brutale et difficile de la situation financière des contribuables. Chaque année, environ cinq millions de foyers subissent ainsi une variation importante de leur revenu et du montant de leur impôt. Il apparaît donc nécessaire de proposer une évolution des modalités de recouvrement de l'impôt sur le revenu s'accompagnant des moyens nécessaires afin de rendre un meilleur service au contribuable.

Le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu n'est pas, là non plus, la solution adaptée

Un tel prélèvement, c'est :

- ▣ une fausse simplification pour les contribuables.

Tout changement dans la situation du contribuable impliquerait toujours des changements compliqués pour ajuster le niveau des prélèvements. De plus, le taux moyen d'imposition qui serait appliqué devra être calculé à partir des données de l'année précédente et devra faire l'objet d'une régularisation avec un solde d'imposition à régler.

- ▣ Une atteinte à la vie privée et aux droits des salariés. Informé du taux moyen d'imposition à appliquer sur les revenus, l'employeur connaîtra, de fait, la situation du salarié concerné.

Dans un tel contexte, il pourrait utiliser ces informations pour ses choix de gestion des personnels : politique salariale, sollicitation pour la réalisation d'heures supplémentaires...

- ▣ Un système qui pourrait s'avérer plus coûteux.

Les régularisations annuelles liées au paiement du solde de l'impôt demeurent. Il faudra également gérer l'appariement des employeurs et des salariés, soit plusieurs millions de mouvements par an. Les changements continus de la situation des contribuables, tout au long de l'année, occasionneront de lourds traitements individualisés des informations. Par ailleurs, les employeurs ont d'ores et déjà réclamé des compensations pour la retenue à la source soit sous la forme de rémunérations forfaitaires, soit en disposant momentanément des sommes correspondantes.

La retenue à la source opérée par l'employeur revient à abandonner la maîtrise publique de la collecte de l'impôt. Ce système amplifie en outre le risque d'une fraude fiscale du même type et de même ampleur que celle concernant la Tva encaissée et non reversée à l'Etat. Ajoutons enfin que le coût d'une telle collecte réalisée par les employeurs n'a jamais été sérieusement évalué.

La “ prime pour l’emploi ” : une mesure dangereuse pour les droits sociaux et les garanties collectives

La prime pour l’emploi est présentée par les gouvernements successifs comme une « solution » du problème de chômage. Cette idée est fondée sur l’hypothèse contestable et contestée que le chômage serait volontaire ; que les individus préfèreraient l’inactivité car la reprise d’un emploi les priveraient des allocations sociales; ils conviendrait donc de les inciter à la reprise d’un emploi grâce au versement par l’Etat d’une somme d’argent appelée « prime pour l’emploi ». Ce raisonnement fonde aussi des propositions tels que l’impôt négatif et le revenu de solidarité active (Ras) que compte mettre en place le gouvernement Sarkozy - Fillon sous l’impulsion de Martin Hirsch.

La hausse et la mensualisation de la prime pour l’emploi avaient été présentées comme des « mesures phares » du gouvernement Villepin, avec un coût budgétaire de 1 milliard d’euros en 2006 et 2007.

Pour les 8,8 millions de salariés mal payés et précaires qui bénéficient de la prime pour l’emploi, la hausse de son montant et sa mensualisation ne sont pas sans intérêts. Mais sur le fond, la prime pour l’emploi répond à l’exigence patronale de la précarité du travail et de la baisse des coûts salariaux. Les expériences, tant en France qu’à l’étranger, montrent que ses effets sur l’emploi sont faibles.

La prime pour l’emploi est critiquable pour sept raisons

- 1°) À première vue, la hausse de la prime pour l’emploi améliore le pouvoir d’achat immédiat des salariés les moins bien payés. Mais en réalité elle correspond au paiement d’une partie des salaires du secteur privé par l’Etat, donc par les contribuables. On demande en fait au monde du travail de payer pour pouvoir travailler.
- 2°) La prime pour l’emploi institutionnalise la promotion des emplois mal payés, car elle cible les emplois à temps partiel,

payés au voisinage du Smic. Elle s'ajoute donc à la politique d'exonérations de cotisations sociales dites patronales qui coûtent chaque année 25 milliards d'euros au budget de l'Etat avec peu de résultats en termes de créations d'emplois.

- 3°) La prime pour l'emploi est fondée sur une idée fautive selon laquelle le chômage serait volontaire et que les bénéficiaires des revenus sociaux n'auraient pas d'intérêt financier à accepter une activité rémunérée au voisinage du Smic, car ils perdraient leur allocation ; il faudrait donc compléter le revenu de l'activité par une prime. Cette vision culpabilise les salariés victimes du chômage et exonère les directions d'entreprises de toute responsabilité dans l'apparition et la persistance du chômage.
- 4°) La prime pour l'emploi encourage le travail à temps partiel sans augmenter le volume global de l'emploi. Or, pour lutter contre le chômage, nous devons créer des emplois stables à temps complet et non partager un volume faible d'emplois entre individus embauchés à temps partiel et à bas salaire.
- 5°) L'augmentation de la prime pour l'emploi ouvre la voie à la remise en cause du Smic. Le gouvernement peut désormais s'appuyer sur cette hausse et sur les mesures fiscales pour s'opposer à la valorisation du Smic, ce qui pourrait remettre en cause la finalité de ce dernier. C'est le sens de la démarche de Nicolas Sarkozy qui refuse, dès son élection, tout coup de pouce au Smic.
- 6°) La prime pour l'emploi pèsera négativement sur toute dynamique salariale. La forte progression des bas salaires est une réalité indéniable qui pèse sur le pouvoir d'achat et réduit le potentiel de la croissance économique. Comme cela a été évoqué plus haut, ce système reporte sur l'Etat la responsabilité de fournir un revenu complémentaire aux salariés pauvres. Les entreprises tiendront évidemment compte du revenu total (salaire net plus prime pour l'emploi) de leurs salariés pour fixer le montant de leur rémunération. Cela renforce le pouvoir des employeurs dans la négociation salariale et exerce à terme une pression à la baisse sur les salaires.

7°) La prime pour l'emploi pèse sur les choix de finances publiques. En effet, la prise en charge par l'Etat de cette prime est synonyme de la baisse des rentrées fiscales. Dans la mesure où le gouvernement veut réduire le déficit budgétaire, la prime pour l'emploi pèse nécessairement sur les dépenses publiques pour l'éducation, la santé, le logement social, les infrastructures, etc. Les conséquences de la baisse de ces dépenses se feront sentir à long terme. Autrement dit, l'amélioration immédiate du pouvoir d'achat des salariés pauvres pourrait entraîner une dégradation de leur situation, comme celle de l'ensemble des citoyens, sur le long terme.

En résumé, la prime pour l'emploi complète la politique d'exonération des cotisations sociales dites patronales. La combinaison des deux vise à impulser l'offre et la demande de travail peu rémunéré. Ce système renforce la stratégie patronale de dévalorisation des qualifications et de non reconnaissance de celles-ci dans les salaires. Il renforce la position patronale dans les négociations salariales et enfonce le pays dans la spirale des bas salaires. Le système de protection sociale bâti sur le statut salarial, les droits sociaux et les garanties collectives risque alors de se transformer en un mécanisme d'accompagnement des effets pervers de cette politique. Ce n'est pas de cette façon qu'on peut combattre le chômage, la précarité et la pauvreté.

La concurrence fiscale contre les salariés et retraités européens

L'économie mondialisée de plus en plus financiarisée se joue des frontières ; la fiscalité est devenue un élément concurrentiel comme d'autres facteurs économiques, la productivité, le niveau des salaires, la qualité des services publics et de l'environnement ou le niveau de vie. Le principe poursuivi par les Etats est d'attirer les bases mobiles de l'impôt : les personnes physiques les plus riches et des entreprises peuvent déplacer leur épargne ou localiser leurs bénéfices où bon leur semble ; les riches et les entreprises transnationales font jouer la concurrence légalement ou illégalement grâce aux paradis fiscaux au gré des assiettes et des taux les plus bas. Ce mouvement s'est accéléré depuis vingt ans.

Les effets de la concurrence ont également bousculé le système fiscal français. Baisse de l'impôt sur les sociétés qui est passé de 45 % en 1986 à 33,3 %, diminution concomitante de la taxe professionnelle désormais plafonnée à 3,5 % de la valeur ajoutée de l'entreprise (45), baisse du nombre des tranches de l'impôt sur le revenu qui est passé de 13 tranches à 5 et dont le taux marginal de 65 % en 1986 est aujourd'hui de 40 %. Attaque en règle contre la fiscalité patrimoniale, par l'augmentation des abattements pour les donations et les successions, et multiplication des exonérations pour l'Isf.

Corrélativement, la diminution relative des impôts directs dans les prélèvements obligatoires entraîne une augmentation des prélèvements indirects comme la Tva ou la TIPP à la charge des consommateurs captifs, sans compter l'augmentation prévisible de la fiscalité environnementale indirecte.

Enfin, le désengagement progressif des entreprises dans le financement des collectivités territoriales via la taxe professionnelle et le transfert de charges de l'Etat comme le Rmi, la formation des personnels de santé, les routes nationales... vers les départements et régions ne peuvent qu'aboutir à reporter les prélèvements sur le contribuable local sous forme de taxe d'habitation, de taxe foncière ou de taxe d'enlèvement des ordures ménagères (Teom).

Théoriquement, la concurrence fiscale est sans fin, et pourrait se poursuivre jusqu'à l'extinction de tout prélèvement pour ceux qui peuvent imposer leurs choix aux Etats. Il convient par conséquent d'écarter la fiscalité comme facteur

(45) Le Medef demande la suppression de la taxe professionnelle.

de concurrence. Or, on sait que la Commission européenne n'est pas opposée à la concurrence fiscale, elle est aidée en cela par la Cour de Justice de la Communauté européenne (Cjce) dont les arrêts répondent systématiquement à la définition des traités européens sur la liberté de circulation des capitaux, des biens, des services et des hommes, et notamment à la liberté d'installation.

L'absence de texte européen contraignant en matière d'impôts directs donne au juge fiscal un pouvoir déterminant. La nécessité de créer des directives européennes ainsi que la règle de l'unanimité en matière fiscale limitent ou empêchent toute velléité d'harmonisation. On notera à cet égard que le « mini-traité » constitutionnel européen (juillet 2007) n'entame pas la règle de l'unanimité en matière fiscale.

Les directives existantes concernent l'assistance mutuelle en matière fiscale de 1977, les deux directives de 1990 relatifs aux fusions de sociétés européennes et le régime mère-fille (relations entre maison-mère et ses filiales), et enfin les deux directives de 2003 portant sur le paiement des intérêts et sur l'épargne. On voit le peu d'efficacité de ces textes puisque la concurrence n'a jamais été aussi forte entre les Etats européens. Le code de bonne conduite de 1998 qui listait certains éléments de fiscalité dommageable à supprimer n'a pas suffi à modifier la tendance au moins-disant qui reste la norme, notamment en matière d'impôt sur les sociétés. Les Etats mettent en œuvre des mesures similaires de « dévaluation fiscale compétitive » afin d'attirer ou de conserver les bases mobiles de l'impôt. A cet égard, l'augmentation du taux de TVA de trois points à compter de 2007 en Allemagne joue ce rôle de « dévaluation compétitive » vis-à-vis des autres Etats et notamment de la France, son premier partenaire commercial (dans l'Union européenne, les livraisons intracommunautaires sont hors taxe alors que les acquisitions intracommunautaires subissent la taxe ; la France voit donc ses exportations vers l'Allemagne renchérir pour les acheteurs allemands alors que ses achats venant d'Allemagne restent hors taxes).

La logique de la concurrence débouche sur une baisse des rentrées fiscales, mais comme on observe une stabilisation de ces dernières, c'est l'imposition supplémentaire du travail salarié qui est appelé en comblement des pertes fiscales. Or la lutte pour l'emploi et contre le chômage ne peut être efficace s'il existe une surimposition des revenus liés au travail (46).

Or, au motif de leur attractivité, les Etats accentuent les caractères concurrentiels en baissant simultanément leur fiscalité ; cependant la concurrence fis-

(46) Laurence Vapaille, " Harmonisation fiscale et rapprochement des législations ou de l'inadéquation des moyens aux objectifs ", in *Mondialisation et fiscalité. La globalisation fiscale*, sous la direction de Marc Leroy, p. 144.

cale devient contre-productive en matière de souveraineté, puisque le champ de la souveraineté se rétrécit.

Les balbutiements et les ratés de l'harmonisation de la fiscalité européenne

L'acte unique signé en 1986 a harmonisé les taux de Tva (fourchettes de taux) et les droits d'accises (taxes sur les tabacs et les alcools) ; le régime transitoire de Tva décidé par la directive de 1991 (au lieu du régime définitif qui aurait appliqué la Tva dans toute l'Union européenne comme en régime intérieur) limite les distorsions de concurrence mais favorise la fraude et notamment les carrousels Tva (voir chapitre suivant). Les droits d'accises ont fait l'objet d'une harmonisation *a minima* (2004) et sont la cause d'importants trafics frontaliers. On perçoit clairement qu'un début d'harmonisation est possible et encouragé par la Commission européenne en matière de droits indirects ; elle l'a d'ailleurs fermement rappelé dans le traité constitutionnel européen.

L'harmonisation fiscale portant sur l'impôt sur les sociétés est clairement rejetée par le Royaume-Uni, l'Espagne, l'Irlande et les nouveaux pays entrants de 2004.

Le « *code de bonne conduite* » visant à éliminer les niches fiscales de la fiscalité des entreprises, la directive européenne portant sur l'épargne censée éliminer les distorsions de l'imposition des revenus du capital, et « *le paquet fiscal de 2003* » (les Etats s'engagent à s'abstenir d'instaurer toute mesure fiscale dommageable) n'ont pas démontré leur efficacité. La Commission qui a pu mesurer le peu d'enthousiasme des Etats, et qui a toujours encouragé la concurrence fiscale en matière d'impôts directs, préconise aujourd'hui l'harmonisation de l'assiette. Une évolution vers une véritable harmonisation de l'impôt sur les sociétés et de la fiscalité de l'épargne risque de prendre du temps. La concurrence fiscale risque de demeurer la règle et sa brutalité de s'accroître si rien n'est entrepris.

D'après les auteurs du rapport du Conseil d'Analyse économique (47), si les taux des petits pays convergent vers 12 % pour

(47) Christian Saint Etienne et Jacques Le Cacheux, *Croissance équitable et concurrence fiscale*, Conseil d'analyse économique, 2005.

l'impôt sur les sociétés, 30 % pour le taux marginal de l'impôt sur le revenu, environ 12 % pour le taux effectif sur l'épargne et la suppression généralisée de l'Isf, les « grands pays » en raison d'une offre de « *facteur public* » avantageuse peuvent s'octroyer une marge supplémentaire de 6 %. Autrement dit, ces auteurs invitent les « grands pays » à se lancer dans la concurrence fiscale.

En définitive, dans l'état actuel des choses, la concurrence fiscale apparaît comme un élément central de l'intégration européenne souhaité par la majorité des Etats membres. Si la France ne se positionne pas explicitement en faveur de la concurrence fiscale, elle a d'ores et déjà supprimé la contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés, la part salariale de la taxe professionnelle, elle a instauré le taux réduit d'impôt sur les sociétés pour les Pme, et relevé les régimes micro et les franchises Tva.

Un contre exemple de l'harmonisation fiscale européenne : l'échec de la directive sur l'épargne de 2003 appliquée à compter de 2005

L'épargne des plus riches est peu fiscalisée

L'épargne échappe de plus en plus à l'impôt sur le revenu. L'épargne réglementée populaire (Pel, Cel, livrets) elle-même est critiquée par le Conseil des Impôts dans son rapport de 1999 : «... produits dont la rémunération avant et après impôt est largement déconnectée des aléas du marché » (en 2005 la loi de finances a répondu à la demande du Conseil des Impôts en fiscalisant les Pel de plus de douze ans). Il s'agit de rendre moins attractive l'épargne populaire et de la diriger vers les placements financiers (actions, obligations) ou l'assurance vie, elle-même tournée par les banques et les pouvoirs publics en direction des contrats multi-supports (actions, obligations). Il s'agissait tout autant dans l'esprit du Conseil des impôts de favoriser l'épargne longue des systèmes de retraite par capitalisation (Perp, Perc). Des projets de fiscalisation plus lourde des contrats d'assurance vie en euros sont régulièrement débattus. Pendant que l'épargne populaire est progressivement fiscalisée, l'épargne financière des foyers fiscaux

aisés échappe en partie à la progressivité de l'impôt sur le revenu grâce au prélèvement libératoire moins élevé (16 %, plus 11 % de prélèvements sociaux) que le taux marginal de l'impôt sur le revenu (40 %).

Malgré la diminution relative de la taxation de l'épargne en France, l'évasion fiscale vers les paradis fiscaux européens ne faiblit pas.

L'épargne des plus riches est attirée par les paradis fiscaux européens

Compte tenu de l'évasion fiscale importante vers le Luxembourg ou la Suisse, souvent organisée par les banques, et du mouvement continu de placement de l'épargne européenne des contribuables les plus riches vers des pays cultivant le secret bancaire, une directive européenne sur l'épargne devait permettre l'imposition des capitaux exportés via une retenue à la source. Finalisée en 2003 la Directive Européenne sur l'épargne n'est entrée en application qu'en juin 2005 sous une forme très atténuée, préservant le secret bancaire du Luxembourg, de la Belgique et de l'Autriche, et débouchant sur une retenue à la source de 15 % jusqu'en 2007, 20 % jusqu'en 2010 et 35 % à partir de 2011, dont une partie est reversée aux États d'origine des contribuables. Sont également préservés les paradis fiscaux comme le Liechtenstein, Monaco, San Marin et la Suisse. La Suisse, qui ne fait pas partie de l'Union européenne, était partie prenante aux négociations et s'en est tirée à bon compte. Ainsi, *La Tribune de Genève* soulignait : « *Quel prix pour Berne ? des peanuts !* » « *Un accord truffé de lacunes.* »

La retenue à la source ne porte pas sur les dividendes des placements en actions, elle ne concerne que les personnes physiques ; sont exclues de la Directive européenne, les trusts, les sociétés anonymes ; les banques multiplient les montages juridiques pour éviter la taxation et les multinationales entendent opérer en Europe comme elles le font dans le monde entier, c'est-à-dire en se jouant des frontières et en choisissant les taux d'imposition qui leur conviennent.

Ce dispositif transitoire risque de durer. Cela signifie que les Etats européens ne parviennent pas à contrer les paradis fiscaux de l'Union et donc à défendre les intérêts collectifs des populations européennes.

Des moyens inadaptés pour combattre la fraude fiscale

L'évitement de l'impôt entraîne un manque à gagner pour les budgets de l'Etat et des collectivités territoriales. Cette évidence masque le fait que l'Etat se défausse de sa responsabilité de poursuivre et réprimer la fraude fiscale quand il reporte sur les autres contribuables la charge de l'impôt ou quand il réduit les dépenses publiques.

La fraude fiscale s'adapte très rapidement à la mondialisation en accompagnant les évolutions technologiques quand les Etats codifient péniblement et avec retard leurs dispositifs et rafistolent après coup leurs textes réglementaires. Dans cet esprit, l'optimisation de la charge fiscale des contribuables (entreprises ou personnes physiques) par la mobilité géographique des bases imposables, bien que légale, concourt à la fragilité de la ressource budgétaire des Etats.

Des sommes en jeu sont considérables

Petite ou grande, la fraude fiscale a des conséquences économiques et sociales indéniables. Elle génère des pertes de recettes budgétaires pourtant indispensables pour le financement des besoins sociaux. Elle est directement liée au développement de l'économie souterraine et son corollaire en terme de négation des droits sociaux des salariés.

La synthèse d'une étude de la Dgcrf publiée en mai 2002 par *Les notes bleues de Bercy* évaluait dans une fourchette minimaliste la fraude fiscale en 2000 à 270 milliards de francs (41 milliards d'euros), et celle liée au travail clandestin à 90 milliards de francs (13,7 milliards d'euros), soit au total 4,2 % du Pib.

La Commission européenne estimait, en 1998, que ce total des deux fraudes était compris dans une fourchette comprise entre 7 et 16 % du Pib. En 2004, la Commission européenne évaluait la fraude à la Tva dans l'Union à environ 10 % des recettes.

Le 20 juin 2005 à Cracovie, lors de la 9^e assemblée générale de l'Iota (Intra-european Organisation of Tax Administrations), le représentant de l'Union européenne estimait la fraude fiscale à

la Tva et aux impôts directs à 70 milliards d'euros, soit 1 % du Pib de l'Union européenne.

Or, à peine 11,6 milliards d'euros ont été notifiés en 2004, dont 7 en contrôle fiscal externe (Cfe). Pour 2005, les résultats du Cfe sont sensiblement identiques et les rappels en matière de Tva et d'impôt sur le revenu connaissent même une baisse. En outre, constitués, de plus en plus, de rappels représentatifs de régularisations, ces montants ne seront que partiellement recouverts (56 % pour le Cfe à deux ans en 2004). Et encore, les résultats chiffrés du contrôle traduisent la seule portée de l'action des services et non l'évolution de la fraude !

Le Conseil des prélèvements obligatoires évalue la fraude fiscale et sociale pour la première fois (48)

Pour la première fois, l'Etat se risque à évaluer la fraude fiscale et la fraude à la Sécurité sociale dans le cadre de la nouvelle dénomination de l'ancien Conseil des Impôts remplacé par le Conseil des prélèvements obligatoires (Cpo). Cette démarche s'inscrit dans la perspective du débat sur la dette publique, des nouvelles règles budgétaires mises en place par la Lolf, des demandes incessantes des organisations syndicales et des économistes, d'autant que la plupart des pays de l'Ocde se livrent à cet exercice parfois annuellement.

Le Cpo s'inscrit dans une conception libérale de l'impôt pour évaluer la fraude

Pour le Cpo, la hausse d'un taux marginal de l'impôt incite à la fraude. Ce point de vue évoque la vieille question de Laffer reprise par les économistes néo-libéraux et jamais démontrée : « *trop d'impôt tue l'impôt* ». Dans cette logique, il devient légitime sinon excusable de frauder. Or, on sait que le rendement fiscal croît plus vite que le taux de croissance du Pib, du fait de la progressivité de certains impôts. En théorie, il suffirait donc d'augmenter la croissance pour maintenir ou diminuer les taux marginaux afin d'améliorer l'acceptation de l'impôt.

(48) Conseil des prélèvements obligatoires, mars 2007.

Or, en Europe comme dans le monde, sous la pression des libéraux, les gouvernements diminuent les taux *a priori* répondant surtout à la concurrence fiscale. Et force est de constater que la fraude fiscale et sociale n'a jamais été aussi importante. Par conséquent, la raison n'est sans doute pas à chercher du côté des taux marginaux mais de la faiblesse des moyens juridiques, des procédures, des moyens humains dévolus au contrôle, en bref de la faible volonté politique de réprimer la fraude fiscale et sociale trop souvent considérée avec mansuétude par les media.

La perception d'un risque minimal de sanction incite à la fraude. Et pourrait-on ajouter, surtout quand certains élus s'autorisent des libertés vis-à-vis de leurs obligations déclaratives ou des prises illégales d'intérêts.

Des constats alarmants...

Les tableaux suivants présentent le montant de redressements et de pénalités, dont le total s'élève en 2005 à 15 milliards d'euros.

Les redressements et pénalités en chiffres (année 2005)

	En millions d'euros	2001 / 2005
Urssaf	921 M d'€	+ 9,4 %
Fisc	14 157 M d'€	+ 17,30 %
Total	15 000 M d'€	

Le Cpo ne tire pas de conclusion claire à partir de ces tableaux ; il argue de la difficulté de distinguer la fraude des irrégularités, du ciblage des contrôles, de la nécessité de payer des cotisations sociales pour bénéficier des droits afférents. En vérité, la fraude est difficile à déceler, à démontrer et à sanctionner. Trop souvent, le hasard est à l'origine du redressement.

Pourtant on peut s'étonner de la faiblesse des redressements de Tva (2,2 % de l'impôt) et de son poids relatif (19 %). Cela signifierait-il que les entreprises sont particulièrement respectueuses

des procédures ? La Commission européenne nous dit le contraire quand elle admoneste les Etats et les encourage fermement à lutter contre la fraude à la Tva en rénovant leurs procédures, leurs coopérations, et en multipliant les contrôles multi-nationaux.

Les redressements par catégorie de prélèvements en millions d'euros pour l'année 2005

	Contrôle sur pièces	Contrôle sur place	Total	Produit de l'impôt	En % du produit de l'impôt	Part dans le total redressé	Part dans les PO
Impôt sur les sociétés	327	2 693	3 020	42 679	7,1 %	20 %	6 %
Impôt sur le revenu	1 596	831	2 427	49 375	4,9 %	16 %	7 %
Tva	579	2 230	2 809	127 037	2,2 %	19 %	17 %
Droits d'enregistrement	1 566	178	1 744	9 691	18 %	12 %	1 %
Pénalités fiscales		2 947	2 947			20 %	
Cotisations sociales		921	921	277 500	0,3 %	6 %	37 %
Total	4 354	10 720	15 074	752 200	2 %	100 %	100 %

La fraude des grandes entreprises

Selon le Cpo, les grandes entreprises frauderaient peu, car elles commettraient essentiellement des irrégularités et optimiseraient en toute légalité en usant de : « ...dispositifs légaux d'optimisation ...validés par les juridictions ». Sur 5 122 dossiers de la Dvni (49) vérifiés entre 2002 et 2005, 156 seulement présentent une fraude intentionnelle. Pourtant il faut rapprocher ces données de la réalité du contrôle fiscal dans les grandes entreprises. Le vérificateur est seul pour examiner des comptabilités qui ont toute l'apparence de la rigueur, un environnement juridique des sociétés dont les engagements hors bilan sont importants, des montages juridi-

(49) Direction des vérifications nationales et internationales.

ques transnationaux dont la complexité est organisée par les conseils.

Le Medef ne s'y trompe pas quand il propose benoîtement sous couvert d'un rapport de l'Institut de l'Entreprise de prêter main forte à l'administration fiscale de plus en plus démunie (50).

Taux de recouvrement en fonction des finalités

Les trois finalités du contrôle fiscal se déclinent en répressif, dissuasif et budgétaire.

Finalité	Part des montants recouvrés par rapport aux prises en charge en N- 2
Répressive (sanction)	21,7 %
Dissuasive (prévention)	60,4 %
Budgétaire (rendement)	69,6 %
Total	44,5 %

On peut constater aisément que la faiblesse de la finalité répressive met en évidence l'insolvabilité organisée des fraudeurs. Les résultats du contrôle ne constituent pas une mesure suffisante de l'efficacité du contrôle. Les sanctions sont-elles adaptées aux enjeux ?

Le Cpo note un effet positif du contrôle Urssaf dans le fait que « *le seul passage du contrôleur induit une augmentation des salaires déclarés de 5 %* » ; par conséquent, le contrôle a un effet vertueux sur le comportement des entreprises et des contribuables en général.

Pour autant la performance ne se mesure pas au montant redressé ; ainsi est désavouée la « course à la fiche » bien connue des vérificateurs et régulièrement démentie par l'administration. Chacun connaît la moyenne, la médiane et autres statistiques classant les vérificateurs. La course à la fiche est contre-productive. Précisons que le montant redressé ne fait plus partie des indi-

(50) Institut de l'entreprise,
*Propositions pour une réforme du
contrôle fiscal*, 2006.

cateurs de performance retenus dans le contrat de performance de la Dgi, pour 2006-2008.

La méthode d'évaluation de la fraude

La plupart des pays de l'Ocde ont mis en place un observatoire statistique pour analyser les tendances sur plusieurs années notamment au regard des objectifs budgétaire, dissuasif, et répressif. Quelle que soit la méthode, la France accuse un retard considérable. On connaît la frilosité traditionnelle du ministère de l'Economie et des Finances qui rechigne à communiquer des informations exploitables, qui n'a pas la culture de l'information des citoyens et de la transparence.

Il existe plusieurs méthodes d'évaluation.

On retiendra ici un exemple en matière de Tva de l'extrapolation par les comptes nationaux que fournit l'analyse de Jean Raymond (51) : *« les remboursements...représentaient en 2007 23,53 % près du quart de la Tva comptable contre 22,1 % en 2005. Ils correspondent aux crédits qui n'ont pu être imputés et aux crédits à l'exportation. Les exportations en direction des pays de la communauté ou hors communauté sont en effet exonérés de Tva alors même que les crédits correspondants sont déductibles. Il est évident que les procédures instituées dans le cadre des liaisons intracommunautaires n'ont pas permis aux administrations fiscales de détecter efficacement les fraudes et de les sanctionner. Or ces fraudes sont considérables. A elle seule la fraude dite « carrousel » qui consiste à faire intervenir dans le cadre d'une même chaîne commerciale une ou plusieurs entreprises qui revendent les marchandises vendues en facturant la Tva sans la déclarer ni l'acquitter, à une tierce entreprise qui en obtiendra la déduction ou le remboursement représenterait 2 à 3 % des recettes fiscales des états membres dont la France ».*

Certains pays de l'Ocde sont donc beaucoup plus avancés que la France pour le chiffrage statistique de la fraude fiscale. La raison en est que des universités, des instituts statistiques et les administrations fiscales y travaillent. A cet égard, les Etats-Unis communiquent sur ce sujet depuis 1960. Le Royaume-Uni et

(51) Jean Raymond, " Budget 2007, diète pour les services publics, nouvelles faveurs pour les hauts et très hauts revenus ", *Analyses et documents économiques*, n° 105, juin 2007.

l'Allemagne évaluent la fraude « carrousel Tva ». Mais en France, seule l'Insee procède à l'examen de l'écart Tva tous les cinq ans sans aucune analyse de l'administration fiscale.

S'agissant du « travail dissimulé », l'Acos a commencé une évaluation à compter de 2004. En revanche, à l'heure actuelle et malgré le rapport du Cpo, l'administration fiscale n'a toujours aucune étude en cours pour évaluer la fraude. Cela disqualifie le discours pour lutter efficacement contre la fraude fiscale et montre que le pouvoir politique semble agir en la matière plutôt sous la pression notamment de l'Union européenne.

L'évaluation de la fraude aux prélèvements obligatoires selon le Cpo en 2005 (en milliards d'euros)

Prélèvements fiscaux						Prélèvements sociaux			Total général
Tva	IS	IR	Impôts locaux	Autres	Total	Travail au noir	Hors travail au noir	Total	
7,3 à 12,4	4,6	4,3	1,9	2,4	20,5 à 25,6	6,2 à 12,4	2,2	8,4 à 14,6	28,9 à 40,2

Quelques tendances lourdes dégagées par le Cpo

L'augmentation du travail dissimulé est la conséquence du passage à une économie de services.

La globalisation des économies favorise la fraude transnationale.

Les nouvelles technologies sont un vecteur de fraude.

Le constat alarmant et réaliste est fait par la Commission européenne : « *la libre circulation des biens, des services, des personnes et des capitaux dans le cadre de la mise en œuvre du marché intérieur en 1993 les rend de moins en moins capables de combattre la fraude fiscale de façon isolée* » (52).

Trois exemples de fraudes transnationales

1) La fraude aux prestations de services transnationales : il s'agit du détachement frauduleux de personnel. Les fausses sous-

(52) Commission européenne, Communication sur la nécessité de développer une stratégie coordonnée en vue d'améliorer la lutte contre la fraude fiscale, 31 mai 2006.

traitements sont réalisées sous forme d'enchaînement de sous-traitants dont le dernier est établi à l'étranger, mais les personnels sont rémunérés par le premier. L'installation fictive à l'étranger implique une fraude aux cotisations sociales et aux impôts commerciaux.

- 2) Les pays à fiscalité privilégiée désignent les paradis fiscaux. Les impôts y sont inexistantes ou insignifiants, le secret bancaire est assuré, les transactions bancaires sont secrètes. Aucune assistance administrative ni convention fiscale bilatérale ou internationale ne lie ces Etats avec les autres pays. On y trouve les sociétés sans activité, les prête-noms, les sociétés écran. Les réseaux bancaires internationaux y détiennent des filiales.

L'administration fiscale américaine (l'Irs) (53) évalue à 70 milliards de dollars la part des recettes liées aux transferts dans les paradis fiscaux. La France n'a jamais évalué ce dommage. On cite généralement les cartes bancaires émises par des filiales de banques situées dans les paradis fiscaux qui permettent de vivre sans problème dans n'importe quel pays.

- 3) La fraude à la Tva intracommunautaire se décline de différentes manières et notamment sous la forme des carrousels.

Il ressort que la fraude fiscale et sociale est multiforme. D'après le Cpo, 15 000 français vivraient du commerce sur E-Bay. De ce fait, la directive européenne sur le commerce électronique de 2002 est-elle vraiment opératoire ? Et les services ont-ils les moyens de l'appliquer ?

Les dispositifs de contrôle et la fraude

La Dgi effectue 50 000 contrôles, bon an mal an, dont 90 % concernent les entreprises.

Le nombre de droits d'enquête (L 80 F et s du Lpf) (54) est également constant (environ 3 500), ainsi que le nombre de poursuites

(53) *Internal revenue service.*

(54) Livre des procédures fiscales.

pénales (un peu moins de 1 000). En clair tout se passe comme si l'administration fiscale était calibrée pour fournir annuellement ces résultats chiffrés mais non pour s'adapter à l'évolution de la fraude ou à une volonté politique de réprimer la délinquance fiscale.

Le taux de couverture des entreprises est de 1 % (une entreprise est statistiquement vérifiée tous les cent ans). A la Dvni (55), il est de 20 %. Des secteurs économiques sont peu couverts par le Cfé (56) : les activités immobilières, l'agriculture (la fiscalité est particulièrement accommodante pour le monde agricole), les revus fonciers, les loueurs de parking, les locaux nus industriels...

Les petites entreprises sont peu contrôlées car elles bénéficient de régimes de franchise et des mêmes prérogatives en matière de procédure et de garanties que les grandes sociétés. Le législateur a considéré que le contrôle de ces structures était trop coûteux en terme de rendement, d'où la mise en place de systèmes de franchise pour la Tva, les bénéfices ou la taxe professionnelle, ou d'allègement des obligations déclaratives.

On observe que la finalité budgétaire du contrôle fiscal mieux ciblée par l'administration n'est pas adaptée pour tout un pan de l'activité économique. S'agissant des petites entreprises, les procédures de contrôle débouchent sur des contentieux, des problèmes de recouvrement, des redressements judiciaires, des liquidations judiciaires. Pour toutes ces raisons, les micro entreprises ne sont pas contrôlées au motif d'enjeux insuffisants. Or les analyses du Cpo montrent que l'absence de l'administration est fortement préjudiciable en terme de civisme fiscal.

Le Cpo recommande plus de contrôles au niveau des régimes micro et Rsi (régime simplifié d'imposition) mais « *sans pour autant y consacrer des moyens humains trop importants* » (op. cit. p. 129).

Il convient de souligner que les logiciels d'analyse-risque sont d'une efficacité très relative et sans intérêt pour détecter les frau-

(55) Direction des vérifications nationales et internationales.

(56) Contrôle fiscal externe.

des comme les carrousels Tva. « *La vérification de comptabilité n'est pas adaptée pour détecter et mettre un terme aux fraudes organisées de carrousels de Tva* ».

La durée de vie des sociétés taxi étaient en moyenne de dix-huit mois jusqu'en 2002, elles ne dépassent guère quatre mois en 2006. Le contrôle inopiné est inadapté. La dernière Loi de finances rectificative pour 2006 qui permet de responsabiliser les auteurs de la chaîne carrousel laisse la charge de la preuve à l'administration ; c'est donc inopérant.

Le travail dissimulé reste le parent pauvre du contrôle contrairement à d'autres pays de l'Ocde. 50 millions d'euros ont été redressés en France en 2005 au titre du travail dissimulé quand l'Italie recouvre un milliard d'euros (57).

Quels sont les outils juridiques et humains utilisés en France ? On citera l'exemple des prestations de services transnationales (travail illégal ou dissimulé, faux détachements de salariés). Elles ont fait l'objet de 148 interventions en 2003 et 79 en 2004. Ces chiffres sont naturellement dérisoires. 700 postes de A et B au ministère du Travail seront créés en 2007, mais faut-il que des agents soient assassinés dans l'exercice de leur mission -comme cela a été le cas de deux inspecteurs de travail-, pour obtenir des créations de postes dans un contexte de médiatisation anti-fonctionnaire entretenu par le gouvernement ?

Le problème de la compétence judiciaire

Les agents de la Dgi n'ont pas la qualité d'officier de police judiciaire (Opj). Aux Usa le Criminal Investigation de l'Irs chargé de la fraude fiscale a une compétence judiciaire pour la blanchiment et le terrorisme (4 400 agents). Pour la guardia di finanza italienne, le délit fiscal est entièrement assimilé à un délit de droit commun et traité comme tel.

La Dgi procède à 240 perquisitions fiscales par an (article L 16 B du Lpf) mais l'encadrement procédural est plus strict que celui des Opj. Il n'existe pas de procédure d'audition formalisée, ni de

(57) Il est possible que l'ampleur du travail dissimulé soit différente dans les deux pays. Cela invite à relativiser la comparaison de ces données.

possibilité de garde à vue. Les constatations effectuées n'ont pas devant le juge pénal de valeur de preuve. D'où la nécessité d'avoir recours ensuite à la procédure de vérification de droit commun (L 13 et 14 du Lpf).

En définitive, les pouvoirs des administrations financières paraissent étendus mais inadaptés « pour déceler et réprimer les formes les plus graves et les plus complexes ».

La coopération européenne reste à développer

Les mécanismes d'échanges sont trop longs. Il existe une obligation d'assistance en matière de Tva mais la coopération pour les impôts directs peut être refusée par les Etats. Le programme Fiscalis (2003-2007) de lutte contre la fraude, privilégiant l'analyse risqué et la collaboration (58) paraît bien timide face aux enjeux.

Il n'est que d'évoquer le nombre de contrôle simultanés pour la Tva : trois en 2003, huit en 2001 !

Le Cpo déplore l'absence de culture administrative communautaire. Le système Vies (échange automatique de données Tva) est à bout de souffle et obsolète.

Les sanctions de la fraude

Le rôle de la commission des infractions fiscales (Cif) est critiquable. 1 000 dossiers par an, soit 1,5 à 2 % des dossiers issus du contrôle fiscal externe. Le passage par la Cif est « *le choix d'une faible pénalisation des dossiers de fraude, d'autant qu'il reflète non seulement les choix de la Dgi mais aussi une anticipation de l'appréciation des juges* ». Dans le même temps on observe qu'il n'existe pas de pratique unifiée de la pénalisation au niveau national. « *Le filtre de la Cif évite la multiplication des affaires pénales.* »

Alors que la pénalisation devrait relever du parquet, c'est la Dgi qui décide qui doit être poursuivi. Les complices ne sont jamais

(58) Commission européenne, communication sur la nécessité de développer une stratégie coordonnée en vue d'améliorer la lutte contre la fraude fiscale.

mis en cause du fait de la citation directe par le procureur. « *Le passage d'un dossier devant la Cif est précédé d'un grand nombre de « filtres » au niveau local, puis au niveau de l'administration centrale de la Dgi.* »

Nombre d'affaires transmises à la Cif

Années	Nombre d'affaires transmises à la Cif	Contrôles fiscaux effectués l'année précédente	Ratio en %
1994	869	43 036	2,02 %
1995	903	45 456	1,98 %
1996	914	48 303	1,89 %
2005	1 026	52 226	1,96 %

On rappellera qu'en Allemagne près de 7 000 condamnations pénales définitives sont prononcées chaque année (rapport Strainchamps, 2001). « *Globalement les sanctions pénales ne semblent pas très dissuasives* ».

Les dispositions de l'article 1742 du Cgi qui prévoient la complicité de délit de fraude fiscale sont rarement appliquées. De fait, la prison ferme est exceptionnelle.

621 condamnations définitives dont 25 relatives aux escroqueries à la Tva ont été prononcées en 2002. En 2004, 41 peines d'emprisonnement avec une moyenne de neuf mois et une moyenne d'amende inférieure à 15 000 euros et interdiction d'exercer une profession commerciale ou libérale. La clémence des tribunaux pour les délits de fraude fiscale peut s'expliquer : « *les magistrats judiciaires n'investissent pas la matière fiscale de la même manière que les autres champs du droit pénal financier. Ils ne participent pas dans les mêmes proportions à la recherche des éléments de preuve propre à déterminer si le délit est ou non constitué. Il n'est donc guère surprenant qu'à l'audience, le réquisitoire du magistrat du parquet ait plus de peine qu'en d'autres matières à convaincre de la nécessité d'appliquer une peine sévère* » (59).

Pour certains magistrats, « *les fraudeurs sont économiquement bien intégrés et se rendent coupables d'un comportement qui ne trouble guère l'ordre public* ».

(59) Conseil des prélèvements obligatoires, mars 2007.

Enfin, il n'existe aucune statistique de la récidive et la publicité infamante des délits fiscaux reste confidentielle.

Des propositions inadaptées aux enjeux

Les conclusions du Cpo sont paradoxales. Le Cpo relève le poids de la fraude fiscale, représentant environ 2 % du Pib, et constate une tendance inquiétante de l'évolution de la fraude (travail dissimulé, aspects internationaux, nouvelles technologies) ; mais ses recommandations (améliorer la prévention, des propositions d'accompagnement non centrées sur la répression et la sanction des délits frauduleux les plus graves) sont-elles adaptées à l'enjeu ?

Le Cpo recommande de ne pas baisser les prélèvements obligatoires ni d'augmenter le contrôle fiscal externe sous la forme de la vérification générale ; en revanche il plaide pour la multiplication des vérifications ciblées, vérifications ponctuelles ou vérifications simplifiées. Il se félicite des mesures de simplification du contrôle fiscal (60), de la déclaration préremplie.

En bref, pour le Cpo, le contrôle ciblé est la clé, autant dire l'accompagnement qui consiste à faire de l'administration fiscale une administration au service des entreprises, ce qui passe notamment par un démantèlement juridique de la procédure de vérification.

Plus grave, il préconise les contrôles préventifs en lien avec les organisations professionnelles et les chambres consulaires, quitte à mettre en place une nouvelle procédure. À nouveau, il rejoint les préoccupations du Medef. Le Cpo donne en exemple le fonctionnement des centres de gestion agréés créés en 1974. Il s'agit donc d'une nouvelle procédure plus souple, répondant à la demande d'une administration de service. S'ils ont permis de rationaliser les comptabilités, les centres de gestion agréés ne sont en rien des garants en matière de respect des obligations fiscales et sociales des entreprises et des contribuables concernés. C'est la raison pour laquelle l'abattement de 20 % consenti aux adhérents avait été contesté par la Cgt.

(60) Application mesurée de la loi fiscale, les trente mesures Sarkozy (2004), mesures Copé (charte du contribuable, etc.).

Le Cpo s'inspire également du rapport Strainchamps (2001) vantant les contrôles à la demande ou les contrôles « partenariaux » sans pénalités, appliqués au Canada.

Dans cet esprit, il suggère en matière de travail illégal de responsabiliser les donneurs d'ordre. Il faut préciser qu'il s'agit d'abord de responsabiliser les donneurs d'ordre professionnels ou publics et d'interdire tout marché public aux entreprises pratiquant le travail dissimulé sous quelque forme que ce soit, par faux détachement international ou fausse sous-traitance.

Toutes les recommandations relatives à la coordination entre administrations, la coordination des fichiers sous contrôle de la Cnil, sont recevables. Là aussi, il faut préciser que de telles opérations devraient se faire, selon le Cpo, à effectif constant. De plus, le Cpo omet les suppressions massives d'emplois au ministère de l'Economie et des Finances. Cela décrédibilise son analyse. D'autant qu'il demande clairement l'augmentation quantitative des contrôles fiscaux ciblés vers les Pme, le Rsi et le régime Micro sans observer que les procédures sont les mêmes que pour les Tge (très grandes entreprises). Il concède cependant que les moyens en formation et en outils informatiques devront être adaptés en conséquence.

Le rapport du Cpo s'inscrit dans la lignée des rapports parlementaires, institutionnels, ou des *think tanks* du Medef obsédés par les contrôles de masse automatisés permettant de mettre en coupe réglée la majorité des contribuables modestes et des salariés mais curieusement inopérant ou impuissant et en tout cas sans proposition concrète immédiatement applicable pour réprimer la fraude massive et l'optimisation fiscale et sociale des sociétés transnationales.

Le Cpo propose aussi (61) de confier des missions de police judiciaire à certains services de contrôle, dont la Dgi. Il faut souligner que pour la Cgt toute modification en ce sens ne peut se faire qu'en préservant toutes les garanties, notamment syndicales, des personnels et au premier chef le droit de grève. Le Cpo rejoint le Medef pour apprécier les Gir et tout ce qui concourt au contrôle répressif de la délinquance financière de proximité.

(61) Le Cpo évoque la note de l'Institut de l'entreprise : " Propositions pour une réforme du contrôle fiscal ", mai 2006+ ; le Medef est à l'origine du dispositif prévu à l'article L 103 du Lpf (Lfr pour 2006) prévoyant la possibilité d'avoir recours à des experts du privé dans les procédures de vérification.

On peut rejoindre le Cpo quand il préconise d'améliorer l'effet dissuasif des sanctions et notamment pénales. Il serait utile de communiquer autour du thème de la fraude et du risque en matière de pénalisation comme cela se fait dans certains pays anglo-saxons. Mais ce n'est pas en stigmatisant les agents et les fonctionnaires en général, en supprimant les postes que la médiatisation du thème de la fraude sera efficace.

Enfin, le chapitre européen met le Cpo dans l'embaras, même si, de son point de vue : « *Il est urgent de renforcer l'Europe de la lutte contre la fraude en faisant passer la coopération entre les Etats à une vitesse supérieure* ».

Le constat du Cpo est sans appel : les frontières n'existent que pour les administrations et protègent les fraudeurs alors que les Etats traitent au niveau national un problème dont la solution est en partie européenne.

Le Cpo produit un document qui s'inscrit dans la conception libérale de l'impôt et des prélèvements obligatoires en général, de telle sorte que les propositions ne sont pas à la hauteur des enjeux posés par la lutte contre la fraude fiscale et sociale. Les propositions concrètes dont la faisabilité est réaliste concernent le traitement automatisé de masse des contribuables salariés et bénéficiaires sociaux. Quant à la délinquance financière des entreprises et des sociétés transnationales, les propositions renvoient aux grands débats européens sans possibilité de modifier concrètement et rapidement les comportements frauduleux et les dérives parfois mafieuses des spéculateurs internationaux. Paradoxalement le rapport du Cpo témoigne d'un constat d'échec qui n'ouvre guère de perspective en la matière. On citera pour mémoire le rapport de la Cisl (62) qui allait plus loin dans les analyses et les propositions de réforme.

En pratique, des pans entiers du contrôle sont abandonnés

La fiscalité est un vecteur privilégié de la présence de l'Etat en direction de la recherche, de la formation, de l'apprentissage, des

(62) Le beurre et l'argent du beurre, comment les multinationales échappent à la redistribution, Confédération internationale des Syndicats libres, juillet 2006.

entreprises nouvelles, des économies d'énergie... Cela se traduit parfois par des dispositions dont la Dgi assure le contrôle au moyen de taxes à dimension financière modeste. Or, la vision strictement rentable à court terme qui prévaut depuis des années dissuade l'ensemble des services de contrôler les points à enjeu financier modeste. Les intentions du législateur sont de fait écartées de la surveillance prévue.

Deux exemples :

- 1 - la lutte contre les activités occultes et le blanchiment de l'argent sale est la finalité essentielle d'une taxe de 3 % sur la valeur des immeubles appartenant à des sociétés étrangères (art. 990 D du Cgi). L'intérêt de cette mesure réside non pas dans la rentrée budgétaire attendue, mais dans les informations que la surveillance du dispositif va permettre d'obtenir ;
- 2 - la loi fait obligation à l'employeur de consulter le comité d'entreprise sur la gestion de la formation professionnelle continue des salariés. Cette obligation permet aux représentants des salariés d'intervenir sur un domaine essentiel à l'évolution de la vie professionnelle du salarié du secteur privé. Cette disposition est appuyée d'une sanction financière, appliquée par la Dgi en cas de manquement, mais rarement mise en œuvre.

Pour la Cgt, la mission de surveillance générale du système déclaratif comprend la surveillance de toutes les dispositions légales et non seulement de celles qui ont un rendement financier important et/ou immédiat.

L'application mesurée de la loi fiscale

Des marges de manœuvre sont laissées à l'appréciation de l'administration pour parvenir à un accord avec le contribuable. De fait, la Dgi « légifère » sans contrôle, l'ensemble des décisions ainsi prises en faveur des contribuables ne générant ni suites contentieuses, ni suivi statistique.

Pour la Cgt, il ne saurait être question d'un quelconque compromis sur des redressements fondés. Toute décision d'abandon du rappel notifié, non basée sur des arguments juridiques, est une décision d'opportunité. A ce titre, elle est indépendante de la procédure fiscale et ne doit pas interférer avec elle. Au surplus, la transparence doit être la règle, et les services vérificateurs doivent être informés, quel que soit le niveau décisionnel.

Un contrôle profondément inégalitaire

La formule « à revenu connu égal, impôt égal », contestable au fond car elle ignore la nature particulière du revenu salarial, demanderait à minima une connaissance exacte de tous les revenus. Qu'en est-il ?

Le fait d'être déclaré par des tiers pour lesquels il constitue une dépense déductible permet à l'administration de connaître en principe le revenu salarial imposable, à la différence de beaucoup d'autres revenus. Le revenu brut est déclaré par l'employeur, les frais professionnels sont appréciés forfaitairement pour l'essentiel.

Rien de comparable pour les autres catégories de revenus. Le revenu brut (les recettes) sont auto déclarées par les professionnels ou les titulaires de revenus fonciers, et de multiples dispositions sont à examiner pour déterminer le revenu net imposable. Ces dispositions variables dans le temps rendent encore plus aléatoire et incertaine la connaissance des revenus autres que salariaux.

Parvenir à un même niveau de connaissances des revenus non salariaux implique plus de contrôle de ces revenus que celui des salariés.

Un nombre insuffisant de contrôle des revenus non salariaux

Depuis des décennies, la Dgi contrôle en externe à peine plus de 1,2 % des professionnels recensés, avec des taux de présence très inégaux selon les structures départementales, régionales ou natio-

nales, mais on note la chute du nombre des contrôles (- 3 000 vérifications depuis 16 ans) : en 2005, environ 52 000 vérifications ont été achevées pour un nombre de 3 700 000 contribuables professionnels dont 3 300 000 redevables à la Tva et une rotation de 300 000 créations et suppressions d'entreprises par an.

Ce faible taux de vérification de comptabilité, à lui seul, pose la question de la portée réelle de la mission, au sens de son impact sur la fraude.

La Dgi adapte ses missions à des effectifs en réduction

La Dgi contrôle plus facilement et recouvre plus aisément l'impôt dû par les salariés.

Les revenus salariaux sont passés au crible par recoupement de données informatisées. Rien de comparable en ce qui concerne les autres catégories de revenus pour lesquelles il n'existe aucun recoupement auprès de tiers. Seule la vérification dans l'entreprise permet de contrôler le revenu brut (les recettes) et les charges déductibles au prix d'investigations longues et contraignantes.

De plus, et surtout depuis 2001, à l'intérieur du nombre restreint de vérifications réalisées dans les entreprises, la Dgi organise des « mini contrôles » : en 2005, il s'agit de 25 % des contrôles dits « ciblés ».

Alors que les techniques de fraude se sont sophistiquées, notamment à l'international, le développement du contrôle partiel risque de nuire aux intérêts de la collectivité nationale.

Dans les services, on observe par ailleurs un déplacement des rappels. Ceux-ci ne sont plus notifiés en contrôles sur pièces (Csp) car la gestion est assurée par moins de personnels. Ils sont réalisés dans le cadre du contrôle externe (Cfe). Les vérificateurs consacrent plus de temps à valider et notifier ces rappels au détriment

du contrôle d'investigation, type de contrôle dont la part dans les résultats s'est réduite d'autant.

A la Dgi, le simple traitement des informations dématérialisées tend à se substituer à la recherche de terrain, la confrontation d'informations, l'analyse et la déduction qui sont pourtant les composantes essentielles du contrôle.

En quelques années, au gré de la dématérialisation, la grille d'analyse-risque est devenue un outil de travail de base. La plupart du temps, la grille a comme critère discriminant « l'importance des enjeux », c'est-à-dire un seuil financier en dessous duquel le dossier ne sera pas examiné, sauf exception.

Ces seuils varient d'une direction ou d'un service à l'autre et sont parfois très importants. La Dge a instauré un seuil de 250 000 euros, de façon à s'adapter à la pénurie de moyens.

En matière de crédit de Tva, les demandes de remboursement sont éliminées par les grilles d'analyse dès lors qu'elles sont relativement modestes ou dans le développement normal de l'activité d'une entreprise, par conséquent elles font l'objet de remboursement sans contrôle.

Ces grilles fonctionnent déjà comme autant de niches fiscales. Les cas de fraude semblent se développer dangereusement. Et quand on les retrouve, les fraudeurs risquent rarement gros : toutes infractions confondues, 827 plaintes ont été déposées pour fraude fiscale en 1995, 948 en 2004. En Allemagne, les condamnations définitives s'élèvent à environ 7 000 par an.

Pour la Cgt, plus de moyens humains doivent être affectés au contrôle des professionnels, ne serait ce que pour compenser l'absence de législation permettant la création de véritables bases de recoupement.

En conclusion, on est loin de réaliser le même contrôle des revenus non salariaux en quantité et en profondeur sur tout le territoire, que pour les revenus salariaux. On peut faire le même

constat au niveau du recouvrement : s'il est aisé de recouvrer l'impôt des salariés par retenue sur le salaire, il est beaucoup plus difficile de réaliser le recouvrement réel de l'impôt des revenus non salariaux.

La capacité de contrôle de la Dgi connaît une régression, évolution qui constitue une mise en péril de la mission de surveillance générale du système déclaratif (contrôle sur pièces du bureau ou vérification) et des services qui en ont la charge.

Les mesures Sarkozy et la « charte du contribuable » de J.F. Copé participent du démantèlement du contrôle fiscal sous couvert de réduction des obligations administratives des entreprises.

A la Dgi en 2006, « le service rendu à l'utilisateur » prévaut sur tout le reste et l'administration préfère offrir à la collectivité une batterie d'indicateurs de délais. Les moyens humains et techniques sont détournés de cette mission essentielle qu'est le contrôle pour transformer la Dgi en une « administration de service » à caractère pédagogique, en direction du public.

Plus fondamentalement, c'est la place du contrôle fiscal dans l'organisation du travail de la Dgi qui tend à diminuer. Cela accompagne la vision libérale qui considère le contrôle, dans tous les domaines et non seulement dans celui de la fiscalité, comme un handicap pour l'entreprise.

Pendant du système déclaratif, le contrôle se voit donc peu à peu réduit, quoique s'en défende l'administration. Une telle évolution remet en cause des principes de fonctionnement forts de l'Etat, nécessaires à la cohésion et la justice sociales.

Etude de cas

La Tva intracommunautaire

La Tva intracommunautaire fait l'objet d'une fraude massive. Son contrôle est indispensable. Cela nécessite une volonté politique.

Depuis 1993, un régime « transitoire » criminogène

La mise en place du « marché unique » en 1993 et la suppression des frontières physiques n'ont pas débouché sur le régime définitif prévu par la Commission européenne (63). Le régime transitoire (64) est criminogène. Cela est dû à sa complexité qui favorise une fraude massive difficilement contrôlable.

La Commission européenne a évoqué il y a quelques années 20 milliards d'€ fraudés annuellement. Un rapport parlementaire évoquait plus d'une dizaine de milliards uniquement au titre de la Tva intracommunautaire fraudée, soit un tiers du déficit budgétaire (65). Le régime définitif serait « la vraie mesure de fond pour réduire considérablement le risque de fraude » (66).

Pour la première fois Le Conseil des prélèvements obligatoires s'est penché sur l'évaluation de la fraude aux prélèvements obligatoires et donc de la Tva (67) ; celui-ci évalue la fraude à la Tva de 7,3 et 12,4 Md € selon les méthodes retenues. On pense naturellement aux circuits frauduleux faisant circuler fictivement des marchandises entre les Etats, aux sociétés éphémères, aux « carrousels Tva », etc.

Une seule affaire d'escroquerie à la Tva révèle un préjudice de 60 millions d'euros pour le Trésor (68). Dans ce cas comme trop souvent, les agents de l'administration fiscale reçoivent l'ordre de rembourser des crédits de Tva sans avoir le temps de vérifier le bien fondé de ces demandes au motif que l'administration risque de gêner le bon déroulement des activités des entreprises.

La fraude intracommunautaire est plus rentable que la fraude interne. Dans le cas de la fraude intracommunautaire, c'est la

(63) Taxation des livraisons intracommunautaires dans le pays de départ et des prestations de services dans le pays du prestataire.

(64) Le régime transitoire traite les livraisons intracommunautaires comme des exportations, les acquisitions intracommunautaires comme des importations avec autoliquidation de la Tva, les prestations de services selon leur nature, soit dans le pays du prestataire, de la prestation, du preneur de la prestation ou encore selon d'autres règles (transports).

(65) Jean-Pierre Brard, 1999, n° 1105 et n° 1802, Assemblée nationale.

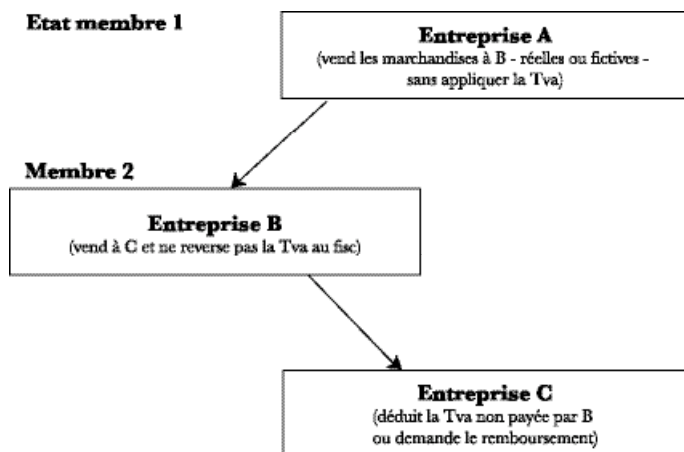
(66) Selon Mario Monti, commissaire chargé de la fiscalité, 1998.

(67) *La fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle*, conseil des prélèvements obligatoires, mars 2007.

(68) *Le Parisien*, 29 août 2005.

totalité de la Tva collectée qui est appréhendée par les fraudeurs en lieu et place des Etats.

Schéma simplifié du « carrousel » Tva



La suppression des contrôles douaniers aux frontières est pour beaucoup à l'origine de ces fraudes.

Ainsi on ne peut vouloir en même temps supprimer les contrôles physiques aux frontières et garder une logique économique et fiscale d'exportation et d'importation.

Le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires précise que l'Allemagne et le Royaume-Uni s'alarment de la fraude imputable aux carrousels Tva. Pour l'instant rien n'est prévu, surtout en France, pour y remédier.

Le problème de la Tva interne et du régime transitoire de la Tva intracommunautaire selon l'Ocde

En interne, la différenciation des taux de Tva fait baisser les taux effectifs, complexifie le système pour les entreprises et l'administration et renchérit sa perception et sa gestion. Les exonérations des petites entreprises sont un risque de fraude (scission des chiffres d'affaires en plusieurs entités), sous-déclaration (69).

(69) L'Italie a rendu obligatoire l'assujettissement pour les petites entreprises non constituées en sociétés. Contrairement à la France qui a mis en place des régimes micro exonérés.

Le régime transitoire couplé avec la forte dispersion des droits d'accise (droits sur les alcools et les tabacs) favorise les achats et la contrebande transfrontalière.

Les dispositifs transitoires pour la Tva sont complexes et facilitent la fraude fiscale.

A défaut d'une pleine coopération entre les autorités fiscales des pays de l'Union européenne, ce qui est malheureusement le cas, la circulation en franchise dans l'espace européen des marchandises facilite la fraude. La Tva n'est pas recouvrée au moment de l'importation mais au moment des déclarations périodiques du contribuable (70).

Le régime définitif (taxation des marchandises dans le pays de départ, taxation des prestations de services dans le pays du prestataire) n'est pensable que dans le cadre d'une harmonisation plus poussée de la Tva dans les pays de l'Union Européenne.

Une mesurette pour lutter contre la fraude à la Tva intracommunautaire.

La presse économique s'étant interrogée sur le montant des remboursements importants de Tva, imputés aux escroqueries de Tva dites « carrousels Tva », la loi de finances rectificative pour 2006 a prévu de rendre solidaires du paiement de la Tva tous les intervenants de la chaîne frauduleuse. Ce renforcement annoncé de la lutte contre la fraude intracommunautaire, à la demande d'ailleurs répétée de la Commission européenne, est un cautère sur une jambe de bois. En effet, la charge de la preuve reste à l'administration et les procédures de demandes d'assistance administrative entre Etats sont peu efficaces puisqu'elles dépendent du bon vouloir des administrations donc des Etats.

Dès lors que le régime transitoire de la Tva intracommunautaire instauré en 1991 est à l'origine des carrousels Tva, la France doit mener une véritable politique de lutte contre la fraude fiscale en donnant des moyens humains et juridiques aux administrations financières.

(70) Commission européenne 1998 : la commission européenne évaluait à 8 M d'euros la fraude à la Tva en 2000. C'est parce que les biens circulent HT dans le marché intérieur que la fraude est facilitée : déclarations de livraisons intracommunautaires fictives (vente sur le marché intérieur), absence de déclaration de la Tva sur les achats intracommunautaires, revente dans des circuits clandestins, demandes de remboursements pour des achats n'ayant pas donné lieu à acquittement de la Tva Carrousels Tva.

Un manque de volonté politique et des outils de lutte contre la fraude inadaptés

Au delà du désarroi des Etats devant cette fraude massive qui utilise les failles d'une législation déficiente pour blanchir et alimenter des circuits frauduleux et mafieux, la Fédération Cgt des Finances constate un manque de volonté politique de combattre les fraudeurs. La logique libérale s'impose. Les paradis fiscaux jusqu'au sein de l'Union Européenne comme le Luxembourg ne coopèrent pas suffisamment avec les autres Etats de l'Union qui font l'objet de ces escroqueries.

Au delà de la législation de la Tva intracommunautaire qui n'est pas adaptée pour mettre en évidence et réprimer les détournements et les escroqueries, les outils juridiques permettant de sanctionner ce type de délinquance fiscale ne sont pas à la hauteur. Les peines ne sont pas dissuasives quand elles sont prononcées.

Enfin les effectifs dévolus au contrôle sont insuffisants.

Pour la Cgt, il convient de s'interroger sur la pérennisation de ce régime, mais dès lors que le régime transitoire est maintenu il convient de contrôler les flux de marchandises et la réalité des services avec des moyens, des effectifs et une législation adaptés.

La Lolf

Une analyse critique

La structure du budget de l'Etat, les conditions de son élaboration et de sa mise en œuvre sont des questions clés qui renvoient à celles du financement des politiques publiques, du contrôle et de l'efficacité de la dépense publique.

La Loi Organique relative aux Lois de Finances (Lolf) adoptée en août 2001 et mise en œuvre en 2006 modifie profondément les dispositions antérieures de l'Ordonnance de 1959.

Pour apprécier la portée de ce que certains parlementaires qualifient de « révolution budgétaire », il est utile de revenir sur le contexte dans lequel la Lolf a été envisagée dans son principe puis élaborée au cours d'une longue gestation.

Les premières analyses de sa mise en œuvre révèlent des tensions et contradictions déjà apparentes lors des travaux préparatoires.

Origines et principales caractéristiques

Les origines

Après de nombreuses tentatives d'amélioration de la mise en œuvre du Budget de l'Etat comme la rationalisation des choix budgétaires, c'est à la fin des années 1990 que s'engage un processus qui débouchera quelques années plus tard sur l'adoption de la Lolf.

On observera que le processus s'engage dans un contexte international et européen particulier caractérisé par une montée en puissance des thèses libérales, favorables à un fort retrait du rôle de l'Etat qui devrait se réduire à ses fonctions régaliennes et abandonner un interventionnisme en matière économique jugé contre-productif au nom de l'efficacité présupposée de la libre concurrence.

En 1999, le ministre de l'Economie et des Finances alors en fonction, D. Strauss Kahn, confie à l'Inspection des Finances une

« mission d'analyse comparative des systèmes de gestion de la performance et de leur articulation avec le budget de l'Etat ».

Le rapport de cette mission sera rendu public tardivement dans le courant de l'année 2000 pour cause de conflit social au ministère de l'Economie et des Finances (Minefi).

L'analyse comparative a porté sur huit pays développés (Canada, Danemark, Etats-Unis, Finlande, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède), l'échantillon de pays ayant été arrêté *« en tenant compte de leur degré d'engagement effectif dans la réforme de la gestion publique »* (71).

Le rapport décrit les éléments essentiels permettant une « gestion par la performance » : *« une place privilégiée aux indicateurs », « quantifier (...) tous les objectifs poursuivis », « implantation de système de comptabilité analytique », rapports d'activité « (...) mis en place de façon obligatoire ».*

Il fournit aussi un mode d'emploi pour engager les réformes et les faire aboutir en notant d'abord que dans tous les pays visités, ce sont les ministères des finances qui initient le processus et *« jouent un rôle majeur d'impulsion »*. Cela se prépare *« au moyen de rapports ayant trait à la performance »* et nécessite *« un appui politique marqué au plus haut niveau du gouvernement »*. Enfin, il ne faut rien brusquer car ce qui importe est bien *« implanter progressivement une culture managériale aux divers échelons de l'administration »*.

A la suite de ce rapport, est mise en place une commission spéciale dirigée par le Président de l'Assemblée nationale et chargée d'élaborer la proposition de loi organique.

La Lolf affiche deux objectifs : *« réformer le cadre de la gestion publique »* (72) et *« renforcer la transparence des informations budgétaires »*.

Lors d'une journée d'étude (*« Piloter l'Etat autrement »*, 20 novembre 2001), le ministre de l'Economie et des Finances de l'époque, L. Fabius, tenait des propos plus ambitieux : *« (...) si dans la lettre, la loi organique vise une réforme des mécanismes budgétaires, dans l'esprit, il s'agit bien d'une réforme en profondeur de l'Etat »*.

(71) H. Guillaume, *Rapport de synthèse de la mission d'analyse comparative des systèmes de gestion de la performance et de leur articulation avec le budget de l'Etat*.

(72) *Revue française des finances publiques*, n° 76, novembre 2001.

On va le voir, la Lolf est très largement inspirée des conclusions du rapport Guillaume précité.

Principales caractéristiques de la Lolf

La Lolf définit un cadre très général et un ensemble de principes dont la concrétisation fera l'objet de nombreux débats pendant les travaux préparatoires à sa mise en œuvre.

Sur le plan institutionnel, la loi organique ne modifie en rien les prérogatives respectives de l'exécutif et du législatif en matière budgétaire. Le Parlement continuera à jouer un rôle mineur dans l'élaboration du Budget de l'Etat et le suivi de son exécution.

Antérieurement, le Budget était présenté sous 848 chapitres.

La Lolf prévoit que les crédits seront regroupés en « programmes », ceux-ci regroupant comme indiqué dans l'article 7 de la loi « les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation ».

Les programmes dont le champ est limité au périmètre d'un ministère sont regroupés au sein de missions définies par l'article 7 de la loi comme « *un ensemble de programmes concourant à une politique définie* ».

Le même article précise que « *seule une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale peut créer une mission* », confirmant ainsi le monopole d'initiative gouvernementale face au Parlement.

La Lolf situe donc la mission comme unité de vote du budget et le programme comme unité de spécialité des crédits. Les actions qui composent un programme sont des unités infralégislatives relevant du domaine réglementaire.

Il est aussi précisé que les crédits affectés à un programme sont présentés en fonction de leur nature (fonctionnement, investissement, personnels...) mais que « *la présentation des crédits par titre est indicative. Toutefois, les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel de chaque programme constituent le plafond des dépenses de cette nature* ».

Selon la Direction du Budget, le gestionnaire de programme « *dispose d'une liberté quasi-totale pour redéployer les crédits* » (73) sauf que les dépenses de personnel sont plafonnées.

La fongibilité des crédits est donc asymétrique : les crédits de personnel peuvent être diminués pour augmenter ceux affectés aux moyens de fonctionnement ou d'intervention mais pas l'inverse.

Les articles 51 et 54 de la Lolf amènent une autre innovation majeure : chaque programme sera accompagné d'un projet annuel de performances (Pap) et d'un rapport annuel de performances (Rap).

Le Pap présentera notamment des objectifs poursuivis et « *des résultats attendus pour les années à venir, mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié* » (article 51).

Le Rap présentera « *les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs (...), la gestion des autorisations d'emplois* » (article 54).

Pour la Direction du Budget « *ces projets et rapports de performances doivent devenir le support de l'examen de l'efficacité et de l'efficience des politiques publiques* » (74).

Dernière innovation de taille, la Lolf prévoit la mise en place de deux comptabilités : l'une retraçant l'exécution du budget, l'autre présentant les comptes de l'Etat.

Concernant les comptes de l'Etat, l'article 30 de la loi précise que « *les règles applicables à la comptabilité de l'Etat ne se distinguent de celles appliquées aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action* ».

(73) Ibid.

(74) Ibid.

Il s'agit donc bien de mettre en place une comptabilité analytique du même type que celle utilisée dans les entreprises.

On observera que cette disposition intervient au moment où l'Union Européenne travaille à mettre en place de nouvelles normes comptables pour les entreprises fortement inspirées du modèle anglo-saxon et tendant à abandonner les règles prudentielles propres aux systèmes comptables européens existants.

La Lolf a été mise en œuvre pour la première fois pour le budget 2006 sous la forme de 132 programmes incluant 672 objectifs et 1 327 indicateurs.

Une longue gestation

Les principaux acteurs

Entre sa date d'adoption (août 2001) et sa première application (Loi de Finances 2006), la Lolf a fait l'objet de très nombreux travaux visant à en concrétiser les grandes orientations.

Les difficultés techniques ne sont pas la seule cause des retards importants constatés par rapport aux calendriers fixés pour les travaux préparatoires.

En effet, des points de vue différents se sont affrontés en même temps qu'on se disputait le pilotage de l'opération.

Quels sont les multiples acteurs de cette longue gestation ?

Tout d'abord, et quelles que soient les instances mises en place, le Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie est bien l'acteur principal notamment par sa Direction du Budget.

Après de nombreux tâtonnements, c'est dans l'année 2003 que se précise le paysage.

Une « *Direction de la réforme budgétaire* » (Drb) est chargée d'animer et de conduire la réforme.

A côté, un comité de pilotage composé des directeurs des affaires financières de chaque ministère est chargé de produire des notes d'orientation.

Enfin un « *comité interministériel d'audit des programmes* » est chargé de vérifier la fiabilité des systèmes de mesures des résultats proposés par les ministères.

D'autres instances ou institutions s'intéressent de très près à la Lolf.

Ainsi la Cour des Comptes déclare vouloir « *assurer d'ici à 2006 un contrôle précis de la mise en œuvre* » de la Lolf.

De son côté, la Commission des Finances de l'Assemblée nationale a créé en janvier 2003 une mission d'information « afin de suivre la mise en œuvre de la loi organique ».

Cette multiplication des intervenants ne doit pas faire illusion. Les débats seront toujours confinés au sein d'un cercle très restreint de spécialistes des questions budgétaires qu'ils soient hauts fonctionnaires ou parlementaires siégeant en commissions des finances.

Pendant cette période 2002/2005, on peut discerner les questions principales qui ont fait l'objet des débats les plus vifs et les plus longs.

Les principales questions débattues

Première question : la portée et la fonction de la Lolf.

La « *mission d'information sur la mise en œuvre de la loi organique* » mise en place par la Commission des Finances de l'Assemblée nationale considère dans un de ses rapports que la « Lolf n'est porteuse d'aucune idéologie politique, si ce n'est celle, partagée par tous, d'une plus grande efficacité de l'action publique ».

Le consensus n'est pourtant qu'apparent. Les débats au sein de la Commission des Finances sont, sur ce point, éclairants.

Un participant considère que la Lolf « *donne au gouvernement les moyens de redessiner les contours de l'Etat. Il est des fonctions au sein de chaque ministère qui pourraient être exercées par le privé (...)* ».

Un autre participant affirme que pour lui la Lolf « *n'est pas la recherche d'économies budgétaires en soi (...). Si les marges de productivité peuvent être dégagées, elles doivent constituer un objectif second par rapport à la finalité essentielle de la Lolf* ».

Cette double lecture perdurera tout au long des travaux préparatoires à la mise en place de la Lolf.

On ne peut cependant perdre de vue le rapport Guillaume précité qui considère que ce qui est important, c'est « *implanter progressivement une culture managériale aux divers échelons de l'administration* » (75).

La définition des missions, des programmes et leur articulation avec les structures administratives existantes ont fait l'objet de nombreux débats.

Cette opération implique en effet un recensement de l'ensemble des tâches effectuées dans chaque ministère puis la détermination de la taille et du volume budgétaire de chaque mission, de chaque programme.

Constat est fait que les ministères « proposent trop souvent une architecture qui reproduit leur organisation administrative plus que les politiques qu'ils sont chargés de mettre en œuvre ».

La Commission des Finances ne paraît pas trop préoccupée, un de ses membres éminents considérant qu'une évolution des structures gouvernementales et administratives découlera certainement de la mise en œuvre de la loi organique (...). Lorsque l'on verra que des directions sont complètement inadaptées aux objectifs et aux programmes, on en tirera les conséquences ».

Autres sujets sensibles : le pilotage des programmes, la définition de la notion de performance et des indicateurs.

(75) Rapport Guillaume,
op. cit.

Le responsable de programme dispose théoriquement d'une entière liberté d'utilisation des crédits affectés au programme dont il a la charge.

Selon la mission d'information de la Commission des Finances, chaque responsable de programme « devra affirmer son rôle face aux directeurs d'administration (...) et en particulier face aux (...) directeurs financiers de son ministère ». On sent monter là une inquiétude chez les parlementaires.

La notion de performance a du être examinée de très près car comme l'indique la mission d'information « la mesure de la performance est pour le Parlement un élément essentiel du dispositif Lolf » (76).

En effet s'interroge la mission « s'agit-il par ce dispositif de performance, de mesurer la performance des politiques publiques ou la performance de leur mise en œuvre ? ».

La réponse est clairement énoncée : il s'agira de mesurer les deux à la fois par un choix approprié des objectifs et des indicateurs.

La mission insiste cependant sur un point : « une place plus grande doit être faite aux objectifs d'efficience, c'est-à-dire ceux visant une plus grande productivité de l'administration ».

Dysfonctionnements, tensions et contradictions

L'année 2006 a été la première année de mise en œuvre concrète de la Lolf.

Un premier bilan d'étape a été réalisé par deux parlementaires qui ont remis un rapport en octobre 2006 (77).

Ce rapport est loin d'être triomphaliste puisque les auteurs considèrent qu'il faut « procéder aux réglages techniques pour dégripper la machine et retrouver le sens originel de la réforme », rien que cela.

(76) Rapport du 16 mars 2005.

(77) Ce rapport s'intitule : « À l'épreuve de la pratique, insuffler une nouvelle dynamique de la réforme ».

Ils constatent et déplorent un « accroissement des rigidités (...), une recentralisation des lieux de décision, une marginalisation de la démarche de performance et l'absence persistante de visibilité sur les moyens ».

Que s'est-il donc passé ?

En fait la Lolf a été mise en place sans que les questions soulevées lors des travaux préparatoires n'aient été clairement tranchées, le seul impératif étant le respect du calendrier pré-établi par la Lolf elle-même dans ses articles 61 à 67.

Tout d'abord la coexistence de deux cartographies différentes, l'une reposant sur l'actuelle organisation des administrations et services et l'autre sur la structure budgétaire définie par la Lolf à partir des missions et programmes génère une « bureaucratie inquiétante » et une « complexité excessive » (78).

On observe ensuite de fortes tensions nées de conflits de compétence au sein des ministères.

En fait les responsables de programme ne pilotent pas grand-chose car ils sont écartés des négociations budgétaires (entre les ministères et la Direction du Budget) et sous surveillance active des directions financières et des gestionnaires des personnels.

Les rapporteurs notent à ce propos que cela « (...) conduit certains responsables de programme à s'interroger sur leur rôle réel et leur capacité à piloter l'objet budgétaire qui leur est confié ».

La mesure de la performance n'est pas du tout satisfaisante car les indicateurs sont « trop nombreux, insuffisamment fiables, parfois difficiles à renseigner et pouvant, ponctuellement, biaiser la conduite de l'action publique » (79).

Enfin les outils informatiques n'ont pas été à la hauteur puisqu'il y a eu « impossibilité d'obtenir des restitutions fiables sur l'utilisation des crédits » et de fait « les responsables ont été privés de l'outil qui devait leur permettre de piloter leurs crédits ».

(78) Ibid.

(79) Ibid.

Les rapporteurs concluent que globalement « les avancées sont restées en retrait par rapport aux attentes des gestionnaires » et qu'à l'opposé « les difficultés sont allées au-delà de simples frottements liés à l'apprentissage de nouveaux modes de gestion : elles traduisent une complexité regrettable » au point qu'« aujourd'hui la crédibilité globale de la réforme est en jeu ».

Deux grands absents

Lors du débat parlementaire qui a précédé l'adoption de la Lolf, la Cgt pointait les enjeux de cette réforme budgétaire : « (...) la Cgt ne conteste pas la préoccupation d'une meilleure efficacité de l'action publique, au contraire. Mais dans le contexte actuel de réduction des déficits et de baisse des impôts, cette évolution risque surtout de conduire à de nouvelles réductions des moyens des services publics au nom de « l'efficacité » et des gains de productivité à réaliser, d'autant qu'aucune procédure d'association des usagers et des personnels n'est prévue » (80).

En effet, ni les citoyens, ni les personnels de la Fonction Publique d'Etat pourtant chargés de mettre en oeuvre les politiques publiques n'ont été associés de près ou de loin au processus d'élaboration et de mise en place de la Lolf.

Les projets annuels de performances qui fixent des objectifs et déterminent des indicateurs destinés à mesurer l'efficacité des services de l'Etat ont été élaborés sans aucune concertation avec les personnels malgré les demandes réitérées des organisations syndicales et notamment de la Cgt.

A de nombreuses reprises cette absence de concertation a été relevée lors des travaux préparatoires.

La mission mise en place par la Commission des Finances de l'Assemblée nationale relève dans son rapport du 16 mars 2005 que pour le choix des objectifs et des indicateurs « les administrations déconcentrées ont été très insuffisamment associées (...) ».

(80) Communiqué de la Cgt du 7 février 2001.

La même mission dans son bilan d'étape précité sur la première appréciation du fonctionnement de la Lolf affirme que les indicateurs « doivent être définis en partenariat avec les services déconcentrés et les agents qui maîtrisent les procédures dont on mesure la performance ».

Une observation similaire est formulée dans le même rapport à propos des outils informatiques en cours d'élaboration (système « Chorus ») : « Nous estimons que les services déconcentrés ont leur place au sein du dispositif de construction de Chorus et qu'il revient aux instances de pilotage du projet de les y intégrer ».

La proposition portée par la Cgt d'intégrer à l'ensemble des programmes un objectif de qualité de vie au travail des personnels comme élément constitutif de l'efficacité administrative a été repoussée sans aucune discussion.

Enfin, les organismes paritaires, lieux de concertation, compétents en matière d'organisation et de fonctionnement des services sont structurés au regard des périmètres des administrations et services, périmètres qui ne correspondent pas toujours à ceux des programmes. La question de la façon dont les organismes paritaires seraient consultés à propos des programmes n'a toujours pas reçu de réponse claire dans aucun Ministère.

Si le fonctionnaire a été ignoré, le citoyen connaît un sort similaire.

Le Minefi et les commissions des Finances parlementaires ont publié un « Guide méthodologique pour l'application de la Lolf » qui affirme que les principes de l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen « inspirent directement les dispositions de la Lolf (...) relatives à la mesure des performances ».

L'article 14 stipule : « Tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants la nécessité de la contribution publique, la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée ».

«Suivre l'emploi » de l'impôt revient à pouvoir dire son mot sur l'utilisation de l'impôt,c'est-à-dire les dépenses publiques, donc sur les moyens affectés aux administrations publiques d'Etat et la façon dont ceux-ci sont utilisés.

Le rapport annuel de performances mis en place par la Lolf devrait permettre d'apprécier si, pour un programme donné, les objectifs ont été ou pas atteints par les divers services et les administrations chargés de les mettre en oeuvre.

Pour être utiles, ces rapports doivent être sincères et complets et donc faire l'objet d'une élaboration collective et contradictoire.

C'est à ce stade qu'est indispensable l'intervention des citoyens qui sont aussi des utilisateurs des administrations publiques d'Etat. Les citoyens devraient pouvoir exprimer leurs critiques, leurs besoins, leurs attentes à propos du fonctionnement des administrations dans des instances créées à cet effet à l'échelon départemental.

Les auteurs de la Lolf pas plus que ceux chargés d'élaborer les dispositions concrètes de son application n'ont envisagé cette intervention citoyenne.

Ce double déficit démocratique est un des défauts majeurs de la loi organique.

Dans son rapport de septembre 2005, la mission de la Commission des Finances concluait que c'est en faisant vivre la Lolf « que nous pourrions réussir, tous ensemble, à réconcilier les citoyens avec l'action publique et à réenchanter la politique » (79).

Nous en sommes aujourd'hui bien loin.

Les conséquences de la Lolf sur les missions : l'exemple du Trésor Public

Rappel des missions du Trésor Public (Direction générale de la Comptabilité publique)

1. Le Trésor public assure le recouvrement des impôts dus par les particuliers (impôt sur le revenu, taxe d'habitation, taxe foncière, etc.)
2. En matière de collectivités et établissements publics locaux, le Trésor Public assure le recouvrement des recettes non fiscales, le paiement des dépenses et assure auprès des élus et ordonnateurs des missions de conseil budgétaire, fiscal et financier. A ce titre, les collectivités locales, leurs établissements publics sont soumis à une obligation de dépôt de leurs fonds auprès de l'Etat, le Trésor en étant le garant et agissant alors en tant que préposé.
3. Gestion financière de l'Etat : en tant qu'opérateur des flux comptables et financiers de l'Etat, le Trésor public exerce un rôle central dans la chaîne des recettes et dépenses des ministères de l'Etat et dans la mise en place de la nouvelle fonction comptable de l'Etat, aux normes de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf).

La Lolf a donc profondément impacté l'ensemble des missions du Trésor Public au travers de plusieurs aspects :

- ▣ la réforme de la comptabilité de l'Etat et les conséquences sur le rôle du comptable en termes de tenue des comptes ;
- ▣ les conséquences de la Lolf sur le rôle du comptable public ;
- ▣ la question de la performance au travers des objectifs et résultats et leurs conséquences sur l'efficacité sociale des missions.

La réforme de la comptabilité de l'Etat et l'évolution du rôle du comptable public

Une convergence entre comptabilité de l'Etat et comptabilité des entreprises

Si la comptabilité de l'Etat et plus globalement la comptabilité publique a connu depuis une vingtaine d'années une évolution qui la rapprochait de plus en plus de la comptabilité privée, la Lolf a accéléré ce mouvement en consacrant une véritable convergence entre les deux comptabilités. Elle apporte en effet de très nombreux changements à la structure des budgets de l'Etat et à la tenue des comptabilités correspondantes. L'article 30 de la Lolf exprime cette convergence en distinguant : « **les règles applicables à la comptabilité générale de l'Etat ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action** ».

Cet article est donc plus explicite que le règlement de la comptabilité publique de 1962 et des textes qui ont suivis et qui se limitaient à un rapprochement avec le Plan comptable général (comptabilité des entreprises). Les treize normes comptables définies en juillet 2004 qui reprennent les normes internationales matérialisent ce rapprochement considérable avec la comptabilité privée des entreprises. La question qui se pose donc au travers de ce rapprochement est bien de savoir si la spécificité de l'action de l'Etat peut être compatible avec une comptabilité développée dans les entreprises et qui répond à d'autres buts. D'autant plus, que la comptabilité de l'Etat se situe dans une démarche de performance de la gestion publique qui n'a pour objectif que la réduction de la dépense publique (baisse des dépenses, réduction de la dette, baisse des impôts). Si la comptabilité reste un outil, elle est aujourd'hui un outil au service d'une politique libérale de réduction des coûts qui se situe dans les engagements de l'Etat pris lors du Traité d'Amsterdam en 1997 (pacte de stabilité).

La mise en place d'une véritable comptabilité patrimoniale instaurée par la Lolf en 2006, en soi ne pose pas de problème quant

à la connaissance de l'Etat de son patrimoine. Mais elle s'intègre dans une logique qui consiste à vendre les biens immobiliers de l'Etat pour réduire la dette publique avec de lourdes conséquences sur le service public rendu aux usagers et sur les services eux-mêmes (fermetures de services publics, création d'agences et de services autonomes plus ou moins rattachés aux ministères).

La gestion du parc immobilier de l'Etat sous le mode de loyers budgétaires confirme ces inquiétudes. Elle consiste en contrepartie de l'occupation des locaux, pour les responsables, à verser un loyer fictif, qui est censé refléter le coût pour l'Etat de la mise à disposition de ces locaux. En clair, vaut-il mieux vendre et louer, ou recourir à des partenariats publics privés ? Sous prétexte de permettre aux responsables des marges de manœuvre et d'aider à la gestion des enveloppes budgétaires, l'incitation à la vente des biens immobiliers de l'Etat est clairement affichée. La création du service France Domaines dont le ministre à la réforme de l'Etat se félicite, n'est ni plus ni moins que la nouvelle agence immobilière de l'Etat dont l'objectif chiffré chaque année dans les contrats de performance des ministères est bien de se débarrasser le plus possible des biens immobiliers et à terme d'une nouvelle étape dans le démantèlement des services de l'Etat.

L'objectif est alors évident : intégrer dans le coût de fonctionnement des services, le coût de l'immobilier.

Ainsi, dans chaque restructuration envisagée, la seule recherche d'économies immobilières, sera l'objectif prioritaire, au risque de « brader » tout ou partie du patrimoine de l'Etat.

La mise en place d'une comptabilité analytique participe de ce même objectif.

Au travers de l'outil qu'est la mise en place d'une comptabilité d'exercice, ce sont bien des logiques d'entreprise qui sont développées, au nom d'une soi-disante modernisation de la gestion publique. Déjà cette recherche du moindre coût a conduit l'Etat à privatiser des missions qu'il exerçait, et en a fragilisé de nombreuses autres. Les systèmes de gestion de la performance s'intéressent plus au moindre coût des services qu'à la qualité des missions publiques.

Le rôle et l'intervention du secteur public consisteraient-t-il alors à n'exister qu'en concurrence avec le secteur privé avec comme seuls modes de gestion les critères de coût et de rendement ? En effet, le problème qui se pose est de voir les réflexions sur les finalités de l'action publique menées uniquement dans un cadre de contraintes budgétaires. Pour la Cgt, les missions de l'Etat et les moyens de leur mise en œuvre ne se limitent pas à un coût rapporté à un budget, c'est aussi et d'abord une fonction publique qui doit répondre à des besoins.

Une nouvelle conception du rôle du comptable public

La nouvelle loi organique des Lois de Finances préfigure un véritable changement de la gestion publique, avec pour conséquences une évolution importante du rôle de l'ordonnateur et du comptable public, en matière de tenue des comptes et de contrôle.

En matière de dépense publique, les nouveaux modes de contrôle ne se limitent pas à de simples évolutions techniques ou simplificatives. Il s'agit d'un changement radical de conception du contrôle de la dépense publique, tant dans les objectifs que dans les modes de contrôle.

Désormais, il s'agit moins de vérifier la régularité d'une dépense que d'en apprécier le risque. Les conséquences sont donc que tous les actes ne sont plus contrôlés. Le Contrôle hiérarchisé de la dépense repose sur une analyse des risques (nature de la dépense, son montant, et le comportement de l'ordonnateur).

Le contrôle partenarial repose sur une démarche conjointe de contrôle de l'ensemble du processus de la dépense chez le comptable mais aussi chez l'ordonnateur.

Le but recherché est bien de substituer au contrôle a priori de la dépense c'est-à-dire vérifier la conformité de la dépense aux règles (contrôle de régularité), un contrôle de gestion qui consiste à s'assurer que le gestionnaire met bien en place un système de prévision et de suivi qui lui permettra de respecter l'enveloppe qui lui sera attribuée. En privilégiant le contrôle a posteriori c'est-

à-dire l'évaluation des résultats, la réforme peut à terme évincer les contrôles classiques de régularité.

C'est une autre conception tournée vers l'audit, le contrôle interne, qui ignore totalement la question de la régularité de la dépense. Plus globalement, c'est la bonne utilisation des fonds publics au travers de la disparition des principes la régissant qui est remise en cause et cela dépasse les seuls services du Trésor. Cela répond à des choix politiques que traduit une idéologie qui s'attaque à tous les pans du contrôle de l'Etat et qui n'a d'autre but que de faire disparaître des missions publiques et faire voler en éclats une certaine cohésion sociale qu'elles permettaient.

La performance et ses conséquences sur l'efficacité sociale des missions

La logique de performance aujourd'hui au cœur de l'application de la Lolf permet aux administrations de s'approprier des méthodes mises en place dans les entreprises sans tenir compte de la spécificité de l'action publique. Dans la gestion axée sur les résultats, les administrations privilégient l'efficacité qui se définit comme le rapport entre les biens produits ou les services livrés et les ressources utilisées.

Il ne faut donc pas confondre l'efficacité avec l'efficacités qui est le rapport entre les résultats obtenus et les objectifs fixés. Ainsi, une méthode de travail est efficace si elle permet de réaliser entièrement l'objectif initial et elle est efficiente si un minimum de ressources est utilisé pour l'atteinte de cet objectif.

Si la gestion publique ne peut se passer d'efficacité, il est en préalable, nécessaire de définir le type de priorité à conduire avant même d'en traduire son efficacité. Or on connaît les choix stratégiques arrêtés par le gouvernement, qui ne naissent pas de la mise en place de la Lolf, mais bien de décisions politiques dont le caractère libéral est plus que prononcé.

Le problème n'est ni de définir des objectifs ni d'en rendre compte mais c'est la logique dans laquelle ils se mettent en place.

Logique fondée sur des critères de rentabilité qui ne prend aucunement en compte les mesures de qualité du service public rendu. Les indicateurs de gestion mis en place ne répondent qu'à une politique néo-libérale de réduction des coûts que sous-tend l'ensemble de la réforme de l'Etat. Si l'ensemble des missions du Trésor est impacté par cette logique, la mission du recouvrement de l'impôt est symbolique des logiques déclinées.

Dans le cadre de la mission de recouvrement de l'impôt, la mise en place d'une culture dite de résultats participe de la remise en cause d'un mode de recouvrement permettant d'appréhender des réalités sociales du pays.

La traduction concrète pour les services est la multiplication d'objectifs censés mesurer l'efficacité de leur action.

Ces derniers, sans cesse plus nombreux, plus contraignants, mettent toute l'administration sous pression, poussant les agents de tous grades à abandonner petit à petit l'idée même du traitement individualisé des dossiers au profit de traitement de masse moins coûteux financièrement et plus rapide. L'idée de laisser une certaine quantité de situations dramatiques en l'état ou de renoncer simplement à effectuer les poursuites nécessaires s'impose petit à petit comme une donnée « normale » de nos missions.

Pour la Cgt, il faut mettre en place une véritable concertation avec les représentants du personnel sur le contenu des objectifs et la nature des indicateurs. La fédération des Finances a d'ailleurs formulé des revendications précises dans la définition des objectifs (dans le cadre des programmes) autour de l'efficacité sociale et de la qualité de vie au travail.

L'objectif d'efficacité sociale aurait pour fonction d'assurer l'égalité des citoyens et des divers utilisateurs des services du ministère au regard de leurs droits et de leurs besoins.

Il permettrait qu'un certain nombre de tâches qui n'ont pas d'incidence sur les recettes fiscales, les différents contrôles mais béné-

ficient aux populations ou aux zones géographiques en situation d'exclusion soient effectuées avec tous les moyens nécessaires.

L'objectif de qualité de vie au travail recouvre l'ensemble des éléments qui concourent à assurer de bonnes conditions de travail. Il s'agit des conditions matérielles mais comporte également d'autres dimensions comme des effectifs suffisants, les qualifications, la qualité des relations hiérarchiques.

Conclusion

La Lolf porte des évolutions dans l'organisation des administrations, dans l'exercice des fonctions, ou dans des pratiques dont l'objectif reste de maîtriser la dépense publique. Elle modifie profondément la pratique budgétaire en privilégiant la mise en place de choix stratégiques dans un cadre de recherche de la performance. La conséquence directe étant alors de favoriser la déconcentration dans la mise en œuvre des politiques publiques et de s'adapter au contexte de la réduction de la dépense publique. Avec de nouvelles «soupleses » dans la gestion des personnels (réforme des cadres statutaires) et une refonte des rémunérations basée sur la performance des agents, c'est adapter la fonction publique à cette réduction de la dépense publique au premier rang de laquelle les dépenses de personnels sont en ligne de mire du gouvernement.

La déconcentration en matière de gestion des personnels est-elle la seule solution au problème de l'inadéquation entre les moyens fournis et les attentes exprimées ? Elle peut, dans un certain nombre de cas, permettre une plus grande souplesse et surtout une meilleure appréciation locale des situations au regard de l'emploi public.

Mais la généralisation de la gestion des personnels au niveau déconcentré dès lors qu'elle se fera à «flux tendus » ou dans une logique de suppressions d'emplois, permet de s'interroger sur son efficacité si elle n'est utilisée que comme un nouveau moyen de répartition de la pénurie. La réponse à apporter doit être globale : quel service public veut-on pour l'avenir ? Quelles missions

pour le service public ? Et de quels moyens doit-il disposer pour remplir de manière efficace ses missions ? le débat s'insère dans le cadre plus large d'un projet de société dont la construction reste encore à faire. Cette question doit être tranchée en préalable d'une gestion prévisionnelle des emplois. Ensuite, se pose la question du volume d'emplois à recruter et des répartitions entre les catégories. **Elle renvoie également à la nécessité d'un état des lieux des conditions d'exercice des missions.**

Personne ne sous-estime l'importance de la Lolf alors même que tout n'est pas totalement décliné. Et déjà aujourd'hui, elle est source de bouleversements dans le fonctionnement et l'organisation de l'administration. Elle intègre aussi au travers des ambitions affichées certaines exigences qui ne peuvent qu'être partagées (meilleure présentation budgétaire, simplification et meilleure lisibilité des comptes, transparence budgétaire). **Mais c'est bien la logique qui sous-tend sa mise en œuvre qui n'est pas neutre et que nous condamnons.** La Cgt ne peut se satisfaire d'une démarche qui consiste à évaluer les coûts et fixer des objectifs sans tenir compte de la qualité des services fournis en regard des besoins sociaux. Une telle démarche ne peut qu'aller dans le sens d'un désengagement de l'Etat souhaité par les tenants du dogme libéral. Il reste pour autant indispensable de continuer d'investir ce terrain essentiel en terme d'enjeux sur le devenir des services publics et dans un cadre qui dépasse le Trésor et les Finances.

Propositions de la Cgt

Une autre approche que la retenue à la source est possible

Opposée à la retenue à la source, la Cgt se prononce pour le maintien du recouvrement de l'impôt sur le revenu dans la sphère publique et pour la généralisation de la mensualisation de l'impôt sur le revenu. Cette «nouvelle» procédure de mensualisation de l'impôt sur le revenu devra répondre au problème du décalage entre l'année de perception des revenus et l'année de paiement de l'impôt, au moyen de dispositifs techniques et réglementaires adaptés.

Il s'agirait aussi de créer les conditions d'un dialogue constant entre les administrations fiscales et les contribuables confrontés à des changements de leurs situations financières, professionnelles, personnelles et familiales, afin que les recouvrements effectués au titre des impôts puissent être adaptés le plus rapidement possible.

C'est pourquoi la Cgt se prononce pour la mise en place de coopérations renforcées entre les services d'accueil des contribuables de la Direction générale de la comptabilité publique (Dgcp) et de la Direction générale des impôts (Dgi), dans le respect des prérogatives de chacune de ces administrations. Il s'agirait de permettre aux contribuables de pouvoir s'adresser, en un seul et même moment, en un seul et même lieu, aux services de ces deux administrations publiques d'Etat sur toute question relative aux impôts (assiette, recouvrement, contentieux, gracieux, contrôle). Ainsi, les contribuables n'auraient plus à multiplier leurs démarches auprès de ces différentes administrations et obtiendraient un traitement de leur dossier dans des délais beaucoup plus courts et avec une efficacité accrue.

En lieu et place de la prime pour l'emploi : le droit à un salaire

Pour combattre le chômage, la précarité et la pauvreté, pour lutter contre ces fléaux, cela nécessite d'établir une sécurité sociale professionnelle et un nouveau statut du travail salarié. Le point

de départ doit être la promotion du travail et des capacités humaines. Cela nécessite une réforme profonde du système des prélèvements fiscaux et sociaux pour encourager les entreprises à créer des emplois qualifiés et bien rémunérés.

***Le droit à un salaire ou traitement
conforme aux besoins avec la garantie
d'un véritable déroulement de carrière***

Le salaire doit être la juste rémunération de la force de travail garantissant les moyens nécessaires à l'existence de chaque salarié dans les conditions d'aujourd'hui, en dehors de tout autre élément de rémunération.

Tout salaire doit assurer une véritable garantie et reconnaissance des qualifications et des compétences du ou de la salarié(e).

Le salaire doit permettre de bénéficier des progrès scientifiques et techniques, contribuer à son épanouissement par l'élévation de son niveau de vie.

Tout salaire doit assurer une participation effective à la croissance.

Au bout d'une carrière professionnelle normale (hors action de formation et promotion particulière) chaque salarié doit au minimum avoir obtenu le doublement de son salaire d'embauche (à valeur monétaire constante).

L'égalité salariale entre les hommes et les femmes doit être garantie, la reconnaissance de la valeur des individus doit permettre d'y parvenir.

Plus généralement, l'égalité de traitement entre tous les salariés intégrant le respect du principe « à travail de valeur égale, salaire égal », « à qualification, compétence égale, salaire égal ».

Garantir le pouvoir d'achat des salariés actifs, privés d'emploi et retraités est une étape incontournable pour que le salaire réponde réellement aux besoins et à leurs évolutions.

En Europe, afin d'éviter la mise en concurrence de salariés et le dumping social, pour favoriser la croissance des salaires : les objectifs revendicatifs de la négociation doivent avoir pour base minimale la prise en compte de l'inflation et de la productivité articulées à des mécanismes de rattrapages des salaires.

Ce qui existe aujourd'hui

La notion de salaire

Le salaire comprend deux éléments :

- ▣ le salaire direct : c'est la somme versée individuellement à chaque salarié: le net de la feuille de paie ;
- ▣ le salaire socialisé : cette notion, qui traduit le caractère collectif de la relation de travail, s'est imposée grâce aux luttes sociales. Elle correspond à des prestations auxquelles ont droit les salariés et qui couvrent de façon collective et solidaire un certain nombre de risques (entendu au sens événements) inhérents aux aléas de l'existence. Font partie de ces prestations la couverture de la maladie, l'indemnisation du chômage et des accidents du travail, la survivance d'enfants (allocations familiales), la retraite.

En fait, ce sont les cotisations calculées sur les salaires versés aux salariés actifs qui, collectivement, forment le salaire socialisé. Ainsi, pour les retraites, ce sont les cotisations versées par les salariés en activité qui servent à payer les retraites des retraités vivant à ce moment.

Toute diminution des cotisations sociales versées par l'employeur est donc synonyme d'une baisse du salaire socialisé et partant du salaire dont les salariés devront payer les conséquences d'une manière ou d'une autre (réduction des retraites, baisse des remboursements de Sécurité, etc.). Cela est vrai même si l'état compense l'exonération de cotisation car il faudra bien financer par l'impôt cette compensation.

Modalités de fixation des salaires

En France, les salaires sont fixés de gré à gré entre le salarié et l'employeur. Le traitement des fonctionnaires est fixé par décision du gouvernement.

L'employeur doit respecter :

- ➡ le Smic ;
- ➡ les salaires minima de branche s'ils sont supérieurs au Smic ;
- ➡ l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes pour un travail de valeur égale ou un même travail ;
- ➡ les majorations pour heures supplémentaires prévues conventionnellement (voir Repères revendicatifs de la Cgt, fiche n° 15 : Temps de travail).

Au moins une fois par an, les salaires doivent faire l'objet de négociations aussi bien dans les branches professionnelles que dans les entreprises (articles L.132-12 et L.132-27 du Code du Travail).

Les branches élaborent des conventions collectives de branches qui fixent un minimum de rémunération distinct du Smic. Ce minimum peut varier en fonction de chaque groupe de salariés : ouvriers, agents de maîtrise, cadres.

Actuellement, de très nombreuses branches ont des minima inférieurs au Smic. Les minima peuvent être inférieurs au Smic, mais le salaire réel ne peut l'être.

Au niveau des entreprises, c'est dans le cadre au minimum de la négociation annuelle obligatoire que doivent se négocier chaque année les salaires. Le Code du Travail précise que les négociations doivent porter sur les salaires effectifs c'est-à-dire bruts par catégorie.

Un tassement des salaires

De plus en plus la masse salariale se concentre vers le bas. Le salaire médian tend à se rapprocher du Smic alors même que le niveau des qualifications s'élève.

16,8 % des salariés étaient en 2005, payés au Smic, 80 % sont des femmes. La proportion de salariés payés au salaire minimum est la plus élevée de l'Union européenne.

Cette situation traduit la faiblesse d'ensemble des rémunérations et la tendance patronale à ne pas reconnaître la qualification des salariés et en multipliant de façon abusive les emplois faiblement rémunérés.

Des menaces sur les salaires : individualisation et annualisation

Individualisation des salaires

Dans le salaire, la part fixe a tendance à se réduire au profit d'éléments individualisés tels que les primes. Individualiser revient à rémunérer chaque salarié non seulement en fonction du travail fourni mais également en fonction d'éléments liés à la personne même du salarié : mérite individuel, comportement, performance...

L'équilibre entre les différents types de prime se modifie : la part des primes de performance augmente au détriment des primes fixes mensuelles.

Les politiques de rémunérations individualisées sont, très largement, utilisées par les directions (publiques comme privées) en tant qu'outil de gestion de la main d'œuvre pour une plus grande flexibilité.

La multiplication de ces éléments contribue à créer de fortes divergences entre salariés, selon la taille de l'entreprise, de ses résultats, les postes occupés, la couverture conventionnelle autant d'éléments qui fragilisent et remettent en cause la nature de garantie collective que constituent les salaires.

Intéressement, participation, épargne salariale

Encouragée par la loi Fabius de février 2001, l'épargne salariale a connu un développement important.

Les fonds d'épargne salariale représentent aujourd'hui plus de 70 milliards d'euros.

La croissance de l'épargne salariale est très supérieure à celle des salaires. En 2004 (dernière année disponible), les fonds versés au titre de l'épargne salariale ont augmenté de 8,7 %, quand les salaires nets augmentaient de 2,1 %.

De plus en plus d'entreprises mènent des négociations sur la rémunération globale incluant salaires, intéressement, participation et épargne salariale, épargne retraite, proposant un arbitrage entre le salaire et les autres formes de rémunération non soumises à cotisations sociales.

De très nombreuses entreprises ont négocié un Plan d'épargne retraite collectif qui est un dispositif d'épargne salariale dans laquelle les fonds ne peuvent être débloqués qu'au moment de la retraite.

La récente réforme de la participation risque d'amplifier ce mouvement.

Par ailleurs, le développement de l'épargne salariale occasionne des pertes de recettes massives pour la protection sociale du fait de son exonération de cotisations.

Annualisation des salaires

De plus en plus, au niveau des branches professionnelles, les négociations salariales portent sur des revenus annuels (Revenus annuel garanti).

La généralisation de l'annualisation affaiblit considérablement la garantie du revenu mensuel. Elle constitue la fin des acquis de la mensualisation.

L'annualisation entraîne une déstructuration du salaire (élargissement de l'assiette) et des grilles, une tendance à l'éclatement des composantes du salaire et une fragilisation de la paie.

L'annualisation est un élément de flexibilisation de la rémunération.

Les moyens pour parvenir au droit à un salaire

- ▣ Une négociation salariale de branche et d'entreprise (privée, publique) portant sur les salaires réels ;
- ▣ des augmentations régulières du salaire de base et des compléments de salaire ;
- ▣ la reconstruction des grilles de salaires garantis ;
- ▣ l'interdiction de négocier des accords sur des bases inférieures au Smic. Le Smic doit être le point de départ minimum pour la construction des grilles là où il existe des emplois requérant des salariés sans qualification ;
- ▣ chaque salarié à temps partiel doit disposer des mêmes avantages en matière de salaire et éléments annexes ;
- ▣ pour garantir réellement le maintien du pouvoir d'achat, des mécanismes d'indexation doivent être mis en place afin de mieux prendre en compte les dépenses effectives des salariés et l'évolution réelle du coût de la vie ;
- ▣ aucune mesure individuelle ou collective (intéressement, épargne salariale, actionnariat salarié...) ne doit se substituer au salaire, ces mesures doivent être soumises à cotisations sociales, compte-tenu de cela :
 - ↳ une réforme du mode de calcul de la participation aux bénéfices pour permettre aux salariés d'en bénéficier, dès lors que l'entreprise fait des bénéfices,

- ➔ l'épargne salariale doit être investie au service du développement de l'emploi (notamment via les fonds régionaux dont nous revendiquons la création) et l'investissement dans l'économie solidaire,
- ➔ la mise en place des plans d'épargne d'entreprises (Pee) doit se faire par accord collectif uniquement,
- ➔ la représentation majoritaire des salariés dans les conseils de surveillance des fonds communs de placement d'entreprise (Fcpe) doit être imposée.

Contre la concurrence fiscale entre les Etats, une harmonisation de la fiscalité européenne

Pour la Cgt, la solution passe par l'harmonisation des assiettes et des taux au niveau européen. Par la mise en place de procédures communes de contrôle et d'assistance administrative entre les Etats. Par la promotion d'une fiscalité internationale sur les transactions financières et boursières.

Des pistes existent pour lutter contre la concurrence fiscale ; elle nécessite une réelle volonté politique

Certains dispositifs d'optimisation comme la sous-capitalisation des filiales françaises de groupes étrangers ou la manipulation des transferts de prix entre sociétés d'un même groupe accentuent la distorsion entre fiscalités concurrentes. De ce point de vue il n'y a rien à attendre de la jurisprudence européenne puisque les décisions de la Cjce penchent dans le sens de l'abandon du concept de territorialité nationale en matière d'impôt sur les sociétés. En étendant le concept de territorialité à celui de l'Union européenne, la jurisprudence contribue à la concurrence fiscale entre Etats.

Pourtant, rien n'empêche de saisir la possibilité de coopération renforcée pour harmoniser et consolider les assiettes au sein d'un sous-groupe d'Etats membres le plus large possible (81). D'autant qu'au sein de la coopération renforcée, les Etats qui le souhaitent

(81) Agnès Bénassy-Quéré, Jean Pisany-Ferry, " Impôt sur les sociétés : tous à 0 % ? ", *La lettre du Cepii*, n° 246, juin 2005.

pourraient s'entendre sur une fourchette de taux. Ainsi le problème de la concurrence fiscale au sein de l'Union européenne ne peut pas se résumer aux déclarations d'intention vertueuses suivies des chausse-trapes des législations. Pour la Cgt, il faut avancer vers une harmonisation des assiettes et des taux de l'impôt sur les sociétés dans l'Union. Cela peut prendre la forme d'une coopération renforcée portant sur l'assiette, la suppression des niches fiscales ou le contrôle et l'interdiction de certains montages financiers comme les Lbo.

Enfin, les dispositifs institutionnels de lutte contre la fraude et le blanchiment, comme le Gafi (« Groupe d'action financière internationale » créé dans le cadre de l'Ocde upsilon et le blanchiment d'argent issu des opérations illicites) ou une administration fiscale dotée de moyens humains et juridiques pourraient être à même de lutter contre la fraude et l'optimisation fiscale outrancière. Il reste aujourd'hui que la volonté politique fait défaut.

Une harmonisation des assiettes et des taux, des montages juridiques et financiers, des procédures de contrôle est possible

Il est clair qu'en fait d'harmonisation, la Directive sur l'épargne témoigne du peu de volonté politique des Etats de promouvoir une législation favorable à la croissance économique dans l'intérêt des peuples de l'Europe. Certes, la règle de l'unanimité en matière de fiscalité ne facilite pas le processus d'harmonisation ; pour autant, s'agissant de l'impôt sur les sociétés, des coopérations renforcées en matière d'assiette et de taux, ou s'agissant de la fiscalité de l'épargne, des coopérations renforcées portant sur l'encadrement des montages juridiques et financiers doivent pouvoir être organisées. La zone euro s'y prête.

En ce sens, les organisations syndicales européennes peuvent jouer un rôle déterminant en informant les citoyens, les associations, en bref la « société civile », afin de peser efficacement pour imposer l'harmonisation des fiscalités dans l'intérêt des salariés, des privés d'emploi et des retraités européens.

Il est possible de vraiment combattre la fraude fiscale

La réponse des administrations fiscales ne peut être - notamment dans le cadre de l'Union européenne- uniquement confinée au territoire national. Puisque la fraude fiscale est multiforme, opportuniste, et sans frontière, il importe que le législateur donne les moyens humains, juridiques et matériels aux administrations fiscale et douanière afin de prévenir et réprimer l'émergence des réseaux frauduleux (82).

La coopération entre les états européens est formelle et procédurière, elle doit être systématisée ; pour ce faire, une harmonisation des systèmes fiscaux serait insuffisante sans une harmonisation des procédures de contrôle et une automatisation des échanges.

Au niveau national, en matière de contrôles, l'administration fiscale doit affirmer sa présence dans tous les secteurs économiques, et ne pas se satisfaire de l'automatisation des contrôles des salariés et retraités.

S'agissant du contrôle externe, la procédure de la vérification générale des entreprises doit rester la norme. A cet effet, les mesures de démantèlement de la procédure de vérification prises depuis 2004 (mesures Sarkozy, charte du contribuable, application mesurée de la loi fiscale) ne sauraient servir la justice fiscale.

La fraude fiscale est un délit qui ne doit pas trouver sa réponse et sa sanction dans le code général des impôts mais dans le code pénal. Dans cet esprit, la Commission des infractions fiscales (Cif) qui d'après le Conseil des prélèvements obligatoires est « un filtre qui évite la multiplication des affaires pénales » ne saurait subsister.

On a sans doute besoin d'une certaine judiciarisation du contrôle fiscal sur le modèle allemand par exemple en impliquant le parquet (83) notamment dans les fraudes fiscales les plus importantes. Au fond, le problème est moins de rechercher la qualification d'Opj (officier de police judiciaire) pour certains agents comme le souhaite le Conseil des prélèvements obligatoires que de bénéficier

(82) On songe également au modèle d'Eurojust, qui est l'unité de coopération judiciaire européenne créée en 2002 pour coordonner l'efficacité des autorités nationales dans la lutte contre la criminalité transfrontalière.

(83) Les enquêtes judiciaires se feraient sur réquisition du procureur de la République ou sur commission rogatoire du juge d'Instruction ; on pourrait imaginer que la procédure de vérification elle-même soit confiée au juge dans certains cas prévus par la loi.

cier des règles procédurales judiciaires dans certains cas prévus par la loi. De même les sanctions doivent être davantage coercitives comme dans certains pays voisins.

Enfin, et à titre d'exemple, des sanctions clairement définies et codifiées dans le code électoral à l'égard des élus affirmeraient le principe de l'acceptation de l'impôt et crédibiliseraient l'arsenal des sanctions.



Lexique

Abattement de 20 % : L'abattement de 20 % avait été accordé aux traitements et salaires ainsi qu'aux retraites en compensation des allègements accordés précédemment aux revenus non salariaux. Alors que l'exercice d'une activité professionnelle est liée à la possession d'un capital, l'employé ne dispose que de sa force de travail. Les salaires sont déclarés par des tiers, étant observé que la caractéristique essentielle du salariat réside dans le lien de subordination qui lie l'employé à son employeur.

L'abattement de 20 % accordé aux adhérents de centres de gestion et associations agréés a fait l'objet en son temps de fortes réserves de la part du Conseil des Impôts (83). En effet, pour que l'on puisse rapprocher le traitement fiscal des salaires et des revenus non salariaux, la connaissance réelle de ces revenus reste impérative. Malgré la mise en place de ces Centres de Gestion, la fraude n'a pas régressé, par manque de moyens et de volonté politique. Il apparaît que l'abattement de 20 % octroyé aux adhérents des centres de gestion sans une volonté forte de contrôler et connaître la réalité de leurs revenus est durablement inégalitaire et source d'injustice. La Cgt a toujours été opposée à l'octroi de l'abattement de 20 % aux catégories autres que les salariés et retraités.

La réforme de l'impôt sur le revenu applicable au 1^{er} janvier 2007, prévue par la loi de finances pour 2006 a supprimé l'abattement de 20 % avec pour contrepartie la baisse des taux. Cependant la suppression de l'abattement n'est pas complètement neutre comme l'a rappelé la Cgt lors de la conférence de presse du 17 mai 2006 : A qui profitent les baisses d'impôts ? Pour une fiscalité plus juste.

Abus de droit : les actes qui, à l'aide de clauses, dissimulent la portée véritable d'un contrat ou d'une convention ne peuvent être opposables à l'administration.

Actif net successoral : l'actif net successoral correspond à l'évaluation au jour du décès, de l'ensemble des biens appartenant

(83) Conseil des Impôts,
juin et août 1972.

nant au défunt, après déduction du passif de la succession. Il est égal à la différence entre l'actif brut et le passif.

Cif (commission des infractions fiscales) : instaurée en 1977, et présentée comme une garantie des contribuables contre l'arbitraire administratif dans l'application des sanctions pénales. Elle est saisie à l'initiative du ministre lorsqu'il entend déposer une plainte. En pratique, celui-ci adresse un dossier qui est composé d'un résumé de l'affaire et du rapport du vérificateur ainsi que, bien sûr, d'une proposition faite à la commission de donner un avis conforme au dépôt d'une plainte.**Taux marginal :** Le revenu des contribuables est divisé en « tranches » pour le calcul de l'impôt. Sur ces tranches, l'administration fiscale applique ensuite des taux différents (de 0 à 0,40) Le taux marginal correspond, pour un contribuable donné, au taux appliqué à la dernière tranche de son revenu.

Contrats mono-supports et contrats multi-supports : les contrats d'assurance vie mono-supports ont été établis en euros. Les contrats d'assurance vie en multi-supports sont établis en unités de compte (notamment en actions)

Dividendes mère-fille : Le régime mère-fille permet d'éviter une double imposition sur le bénéfice réalisé par une filiale, taxé à son niveau et distribué sous forme de dividende à sa maison-mère puis imposé une deuxième fois au niveau de celle-ci. Lorsqu'une maison mère détient depuis plus de deux ans une participation supérieure à 5 % dans une autre société, les dividendes versés par la filiale et provenant de bénéfices normalement imposés à son niveau remontent en quasi-franchise fiscale au niveau de la maison mère qui ne paye donc pas d'impôt à ce titre.

Evasion fiscale : la fraude fiscale est une pratique illégale sanctionnée car elle triche et dissimule les sommes imposables pour ne pas payer l'impôt. Alors que l'évasion fiscale est une optimisation des dispositifs fiscaux et légaux, permettant notamment de localiser les revenus dans les pays où la fiscalité est plus souple. La frontière entre optimisation et fraude est parfois ténue.

Réduction d'impôt et crédit d'impôt : Pour bénéficier d'une réduction d'impôt il faut au préalable être redevable net d'un montant d'impôt sur le revenu. La réduction d'impôt diminue la dette d'impôt, mais ne peut constituer un crédit restituable au contribuable si la réduction d'impôt est supérieure à la somme initiale à payer. Un crédit d'impôt est restituable quel que soit le montant initial de l'impôt ; dès lors le crédit peut être totalement remboursé si le contribuable n'est pas imposable. La Cgt est opposée aux réductions d'impôt quelles qu'elles soient.

Régime fiscal de groupe : le régime fiscal des groupes de sociétés est désormais le véritable régime fiscal de droit commun des grandes sociétés françaises. Celui-ci consiste à faire de la société mère du groupe le redevable de l'impôt sur les sociétés de toutes les sociétés du groupe. En théorie, les déficits et les bénéfices des sociétés du groupe sont intégrés au résultat général ; on parle d'une intégration fiscale.

Succession en ligne directe : les héritiers sont les descendants et les ascendants du défunt.

Taux effectif : en théorie, le taux effectif résulte d'un dispositif qui permet de maintenir la progressivité de l'impôt sur le revenu en intégrant pour son calcul, les revenus étrangers exonérés.

Ici, le terme s'applique aux revenus immédiatement supérieurs aux minima sociaux

Taux réel et taux apparent : le taux apparent ou encore taux nominal est le taux affiché appliqué à une assiette donnée : exemple 40 % de 100 000 euros soit 40 000 euros ; le taux réel est le taux implicite qui résulte de l'application de corrections et rectifications de la base ; soit une base de 100 000 euros diminuée d'une réfaction de 10 000, diminuée de provisions ou d'amortissements de 30 000 ; la base n'est plus que de 60 000 euros. Le taux apparent de 40 % appliqué à la base rectifiée 60 000 euros donne un montant de 24 000 euros. Le taux réel appliqué à la base initiale de 100 000 euros est donc de 24 %.

