

« Premier bilan fiscal du quinquennat »

À L'APPROCHE DE LA FIN DU QUINQUENNAT, ET ALORS QUE SE PRÉPARE LA LOI DE FINANCES POUR 2017, LE SYNDICAT NATIONAL SOLIDAIRES FINANCES PUBLIQUES A SOUHAITÉ REVENIR RAPIDEMENT SUR LES PRINCIPAUX AXES QUI CONSTITUERONT LE BILAN FISCAL DE FRANÇOIS HOLLANDE. PROFONDÉMENT MARQUÉE PAR LES POLITIQUES DE L'OFFRE, DONT LE « PACTE DE RESPONSABILITÉ » EST L'UN DES PILIERS, L'ORIENTATION FISCALE DES GOUVERNEMENTS QUI SE SONT SUCCÉDÉS EST LA RIGUEUR BUDGÉTAIRE. AVEC, POUR CONSÉQUENCE, UN MÉCONTENTEMENT CROISSANT DE LA POPULATION QUI, IL EST VRAI, N'AVAIT DÉJÀ CESSÉ DE CROÎTRE CES DERNIÈRES ANNÉES, ET DEPUIS LE DÉBUT DE LA CRISE EN 2008 NOTAMMENT.

LE QUINQUENNAT RESTERA PROFONDÉMENT MARQUÉ PAR L'AFFAISSEMENT SANS PRÉCÉDENT DE L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS, LES NOMBREUSES MESURES (PARFOIS CONTRADICTOIRES ET SOUVENT PEU COMPRIS) CONCERNANT L'IMPÔT SUR LE REVENU, UNE PRUDENCE SUR L'IMPOSITION DU STOCK DE PATRIMOINE, UNE FORTE PRESSION SUR LES FINANCES LOCALES ET UN AFFAIBLISSEMENT INQUIÉTANT DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES. CE « PRÉBILAN » FISCAL REVIENT SUR CES DIFFÉRENTS POINTS.

Un consentement à l'impôt affaibli

Toutes les enquêtes d'opinion le démontrent : le consentement à l'impôt s'affaiblit. Les symptômes de cet affaiblissement sont nombreux.

Alors qu'ils étaient prêts à payer un peu plus d'impôt pour avoir davantage de services publics, les français souhaitent désormais payer moins quitte à avoir moins de services publics. De même, ils jugent la fiscalité injuste, instable et complexe.

L'inégalité devant l'impôt, mais aussi devant l'évitement de l'impôt (optimisation, fraude) est de moins en moins supportable, et ce d'autant plus que le ressenti est alimenté par la succession d'affaires (Cahuzac, Panama papers etc) qui sont insupportables aux contribuables, particulièrement en période de rigueur budgétaire.

Enfin, aux guichets des services des finances publiques, la tension n'a cessé de s'accroître au cours des dernières années, avec parfois des actes violents (insultes, coups...).

De fait, si l'affaiblissement du consentement à l'impôt a pu se vérifier avant 2012, les mesures fiscales du quinquennat ne l'auront pas enrayeré...

L'impôt sur les sociétés

peau de chagrin

L'impôt sur les sociétés est en voie de rabougrissement : son rendement net de 32 milliards d'euros pour 2016 est inférieur de moitié à celui de l'impôt sur le revenu. Pire, sa répartition demeure injuste : tous les travaux menés sur le sujet ont démontré que les PME subissaient un taux effectif d'imposition supérieur à celui des grandes entreprises. Les régimes et les mesures dérogatoires sont en effet très largement et intensément utilisés par les grands groupes...

Loin de réformer l'IS, le gouvernement a créé le crédit d'impôt compétitivité emploi et maintenu le crédit impôt recherche malgré les critiques et interrogations dont ils font l'objet. Et les travaux sur la baisse de l'impôt sur les sociétés sont déjà engagés... Qu'en restera-t-il ? Et qui paiera le manque à gagner ?

Le crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE)

Mesure phare du quinquennat, le CICE est censé favoriser la création d'emplois en contrepartie d'une réduction importante du coût du travail. Les salaires inférieurs à 2,5 SMIC entrent ainsi dans l'assiette permettant de bénéficier du CICE. Au risque évident d'entretenir la modération salariale puisque les entreprises ont désormais intérêt à ne pas augmenter les salaires si ceux-ci dépassent ce seuil fatidique.

Tout comme le crédit impôt recherche, le CICE fait l'objet d'une sacralisation par le gouvernement. Son coût, sans commune mesure au regard des autres « niches fiscales » (13 milliards d'euros pour 2016), a été régulièrement dénoncé par ceux qui s'interrogent sur les effets réels de cette mesure dont le bilan est désormais calamiteux pour les finances publiques. Au sein de la Direction générale des finances publiques (DGFiP), la pression est forte pour rembourser le CICE. En revanche, son contrôle, fiscal et social, est tout simplement quasiment inexistant¹...

Le crédit impôt recherche maintenu malgré des critiques nombreuses et un coût exorbitant

Créé en 1983, le crédit impôt recherche (CIR) est l'une des principales « dépense fiscale ». Profondément rénové en 2008, et présenté comme le dispositif fiscal le plus attractif en matière d'incitation à la recherche, son coût a depuis explosé : il représente un manque à gagner de 5,5 milliards d'euros en 2016.

Son rapport « coût/efficacité » est régulièrement mis en cause en raison de l'optimisation et de la fraude que cette niche fiscale autorise. Dans un rapport de 2013², la Cour des comptes dénonce l'impossibilité de démontrer l'efficacité du CIR et pointe les difficultés que rencontre l'administration fiscale de le gérer et de le contrôler correctement. Ce que confirme notre organisation syndicale, régulièrement auditionnée par les parlementaires, dans ses travaux³.

En 2015, une mission d'information du Sénat pointe les détournements du CIR⁴. Son rapport ne verra cependant jamais le jour en raison du verrou politique : les gouvernements successifs n'ont jamais voulu ouvrir le débat sur le CIR, allant même jusqu'à affirmer qu'il ne devait pas donner lieu à un contrôle fiscal... Alors Ministre de l'économie, Pierre Moscovici a donné des « gages » aux entreprises⁵.

De fait, personne ne peut affirmer que le CIR est efficace. Mais les analyses critiques se multiplient. Et le pouvoir politique reste ferme : on ne touche pas au CIR. La collectivité en paie de fait le coût...

UEFA : un champion de l'exonération fiscale...

Le volet fiscal de l'organisation en France du championnat d'Europe des nations organisé par l'UEFA est réduit à sa plus simple expression : malgré le chiffre d'affaires que l'UEFA réalisera en France à cette occasion, l'organisation européenne ne paiera pas d'impôt. Pour la collectivité, c'est en quelque sorte une double peine fiscale qui s'annonce : les investissements publics réalisés par les pouvoirs publics français pour l'organisation du tournoi aurait coûté 2 milliards d'euros (1,4 pour les stades et 600 millions pour les transports). Les bénéfices réalisés, estimés à 900 millions d'euros seront donc exonérés⁶.

La fraude fiscale : un enjeu central, vraiment ?

Évaluée entre 60 et 80 milliards d'euros⁷, la fraude fiscale est l'une des principales questions en matière de finances publiques. Et aussi l'un des grands sujets à l'actualité brûlante, en témoigne la succession d'affaires. Outre celles ayant une portée internationale (Panama papers, Swissleaks, Luxleaks), les affaires Cahuzac et Thevenoud ont provoqué une onde de choc au sein de l'opinion qui ont contribué à la crise des institutions et à l'affaiblissement du consentement à l'impôt.

En France comme ailleurs, la volonté politique n'a cependant pas précédé ces affaires : toutes les mesures (en 2009 suite aux affaires « Bettencourt » et HSBC) et en 2013 suite à l'affaire Cahuzac ont été prises en réaction à ces révélations. Elles ne les ont pas précédées... Le gouvernement a communiqué régulièrement sur les résultats du contrôle fiscal. Il a certes pris des mesures législatives (certaines sont intéressantes, d'autres interrogent quant à leur efficacité) mais n'a cessé de réduire les moyens de la DGFiP : 3100 emplois ont été supprimés dans les services de contrôle fiscal. De fait, le bilan en la matière est déséquilibré. Pire, l'affaiblissement de la capacité d'agir de la DGFiP est inquiétante⁸.

L'impôt sur le revenu attend toujours une refonte...

Lorsqu'il était candidat, François Hollande promouvait une réforme de l'impôt sur le revenu : quelle que soit l'opinion qu'on pouvait alors avoir de sa proposition visant à rapprocher l'impôt sur le revenu de la contribution sociale généralisée, elle constituait une réforme fiscale « de fond ».

Quelques mesures intéressantes ont été prises en début de quinquennat, comme l'instauration d'une tranche supérieure à 45 % et la volonté, contrecarrée par le mouvement dit des « pigeons » de fin 2012, d'aligner l'imposition des revenus du capital sur celui des salaires. La suppression de la prime pour l'emploi, dispositif coûteux et complexe à l'efficacité jamais démontrée, est pertinente, même si la prime d'activité s'inscrit toujours dans la même logique : inciter à la reprise d'un emploi (ce qui suppose qu'une partie du chômage est volontaire) et faire reposer sur la collectivité la prise en charge d'une partie des revenus de ses bénéficiaires alors que l'enjeu est le trop faible niveau des salaires. Le début du quinquennat est également marqué par le retour sur certaines mesures mises en œuvre par Nicolas Sarkozy dans sa loi « tepa » d'août 2007 comme l'exonération des heures supplémentaires.

Toutes les mesures du précédent quinquennat ne sont cependant pas remises en cause... Il en va ainsi

du gel du barème, certes aménager. D'autres mesures sont plus discutables voire contestables : nombreuses sont celles qui ont accru l'impôt sur le revenu des « classes moyennes » (et notamment des retraités avec l'imposition de la majoration de la pension des retraités ayant eu 3 enfants ou l'imposition de la part « complémentaire santé » prise en charge par l'employeur par exemple, deux mesures qui n'étaient pas vraiment prioritaires au vu des autres niches fiscales). La baisse du plafonnement du quotient familial n'a de son côté été comprise ni par les opposants ni par les partisans du quotient familial, notamment lorsqu'elle a touché les « classes moyennes ». Elles ont alimenté le sentiment d'une fiscalité injuste, complexe et instable. Et ce sans compter sur les attermolements du pouvoir concernant la suppression de la fameuse « demi-part » des veuves dont bénéficiaient de nombreuses personnes au revenu modeste, une mesure décidée par Nicolas Sarkozy dont les effets étaient connus mais que le gouvernement n'a pas voulu ou su anticiper.

La seconde partie du quinquennat est marquée par le rétropédalage du gouvernement qui, face à un ressenti de plus en plus vif et inquiétant des contribuables vis-à-vis de l'impôt, a décidé d'alléger l'impôt sur le revenu des contribuables faiblement imposables. Les mesures prises (relèvement de la décote, refonte du bas du barème) sont présentées comme « redistributives », elles visent également à parer aux potentiels effets pervers de la suppression de la prime pour l'emploi. En effet, en bénéficiaient les actifs dont le salaire était inférieur à 1,4 SMIC. Or, la prime d'activité ne couvrant que les actifs dont le salaire est inférieur à 1,2 SMIC, ceux situés entre ces deux seuils risquaient de voir leur impôt sur le revenu s'accroître. La refonte du bas du barème tente d'éviter cet effet. Mais une vraie réforme de l'assiette puis du barème reste à faire...

L'imposition du patrimoine au milieu du gué ?

Nicolas Sarkozy avait considérablement réduit la place de l'imposition du patrimoine en allégeant considérablement l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) et la fiscalité de la transmission du patrimoine (donations et successions). François Hollande est revenu sur ces allègements, sans toutefois réinstaurer les impôts d'avant 2007. Il a essentiellement tourné son action vers l'impôt sur les revenus du capital, en supprimant la possibilité d'opter pour le prélèvement libératoire. La fiscalité sur le stock et la transmission du patrimoine a ensuite été délaissée. Et déjà, au sein du gouvernement et de la majorité actuels, certaines voix demandent la suppression pure et simple de l'ISF, comme l'opposition le réclame également...

Le prélèvement à la source engagé précipitamment...

Pris en étau entre sa volonté d'afficher un volontarisme permanent dans les « réformes », la nécessité de rassembler la majorité sur un projet consensuel, ses nombreuses idées fausses sur la DGFIP (toujours supposée pouvoir encore et toujours absorber des suppressions d'emplois) et l'idée (fausse également) qu'il se fait du prélèvement à la source, le gouvernement a précipitamment décidé de le mettre en œuvre. Loin de l'idée généralement admise selon laquelle le prélèvement à la source serait une « simplification », la réalité s'avère décidément plus compliquée... Voici un petit retour sur les questions soulevées par ce chantier énorme qui constituera une révolution culturelle dans les rapports des français à l'impôt¹.

L'objectif : un impôt contemporain ? L'objectif de la retenue à la source est de payer l'impôt de l'année N sur les revenus de l'année N. Cet objectif est légitime et louable, mais il se heurte aux réalités fiscales de l'impôt sur le revenu (quotient familial, imposition conjointe, niches fiscales) qui rend cet objectif très difficile à atteindre.

Risque sur le niveau de recouvrement ? Le taux de recouvrement actuel de l'impôt sur le revenu est très élevé : plus de 98,5 %... La retenue à la source impliquant une collecte préalable par le « tiers payant » (l'employeur notamment), le risque d'un non reversement intégral des sommes prélevées est réel. Toutes les cotisations sociales et toute la TVA, des prélèvements que les employeurs doivent reverser, ne sont déjà pas intégralement reversées pour deux raisons principales : les difficultés de trésorerie et la fraude. Il en ira de même pour l'impôt sur le revenu prélevé à la source, ce qui diminuera le taux de recouvrement de l'impôt sur le revenu.

Quelle transition ? Le traitement de l'année 2017 ne s'annonce pas simple : s'il est impossible de réclamer aux contribuables le paiement de l'impôt sur les revenus de 2017 (sur la base du système actuel) et de 2018 (par prélèvement à la source) en 2018, il ne peut être question d'année blanche pour autant. Des contribuables pourraient profiter d'une année blanche pour réaliser des plus-values tandis que d'autres bénéficiant de crédits d'impôt pourraient être lésés. Reste à voir quelles seront les bornes qui seront mises en place pour gérer cette transition.

Une gestion complexe en année courante ! En début 2018, les salariés et retraités seront prélevés sur leur revenu par un taux de retenue calculé par l'administration sur la base de la déclaration des revenus de 2016. En cours d'année 2018, le taux sera actualisé sur la base de la déclaration des revenus de 2017. Par ailleurs, les contribuables pourront modifier le taux de retenue en fonction de certains changements (hausse

ou baisse de revenus, changements dans la composition du foyer fiscal). Faut de démarche de leur part en cas de changement de situation, les contribuables connaîtront une régularisation l'année qui suit après le dépôt de la déclaration des revenus. Pour bien fonctionner, le prélèvement à la source suppose une grande réactivité des contribuables, de l'administration et des tiers payants. Une réactivité qui rime avec complexité....

Les finances locales sous pression

Les finances locales sont mises à l'épreuve des mutations de l'État et de la rigueur budgétaire. De nombreuses évolutions pèsent en effet lourdement sur les finances publiques et par conséquent sur la fiscalité.

Parmi les chantiers du moment, on retiendra notamment :

La montée en puissance des nouvelles régions et des métropoles. Celle-ci risque de se traduire par une accélération de la concurrence fiscale territoriale voire par une montée de la demande d'autonomie fiscale dont seules les plus riches collectivités bénéficiaient.

La baisse des dotations de l'État : son impact est évident sur la baisse des investissements publics, dont le rôle économique et social est pourtant très positif, et sur la hausse des impôts locaux.

La révision des bases des impôts locaux. Le gouvernement a décidé de repousser la réforme des bases de la contribution foncière des entreprises. Une expérimentation est engagée en matière de réforme des bases de la taxe d'habitation. Reste posée deux questions centrales : les trop faibles moyens de la DGFiP posent la question de la qualité de la révision des bases d'une part, et l'impact en termes de répartition de la charge fiscale (aujourd'hui très injuste) d'autre part.

Direction générale des finances publiques : plus de travail, moins de moyens et déstructuration en cours...

Considérée de fait comme une administration « non prioritaire », la DGFiP paie un trop lourd tribut à la politique dite de rigueur et d'austérité budgétaire : alors qu'elle représente 6 % des effectifs globaux de l'État, elle supportera 54 % des suppressions des postes de fonctionnaires d'État en 2016. Les 2310 suppressions d'emplois programmés pour 2016 s'ajoutent aux suppressions d'emplois précédentes : 35000 emplois (soit plus du quart de ses effectifs) ont été supprimés depuis 2002. Alors que, dans le même temps, la charge de travail a explosé : l'accueil physique et téléphonique a doublé, les sollicitations par courriels se sont envolées, la fraude fiscale s'est diversifiée et complexifiée, la gestion du secteur public local est devenu plus sensible, la pression est forte sur les missions foncières et domaniales etc.

Conséquence directe de la réduction des moyens

humains et budgétaires de la DGFiP, en plus des suppressions d'emplois, le nombre de trésoreries de proximité chute (plus de 455 suppressions depuis 2009), d'autres services sont regroupés, les files d'attente s'allongent et le service public s'éloigne des citoyens. C'est dans ce contexte que le gouvernement impose aux contribuables l'utilisation du numérique (instigations progressives de déclarer les revenus et de payer ses impôts, incitation forcée à consulter le site internet du gouvernement plutôt que de solliciter les services de la DGFiP), ce qui alimente le mécontentement des contribuables.

Aucun gouvernement ne pouvant sérieusement prétendre être attaché au service public et à la justice fiscale sans en tirer les conséquences sur les moyens de l'administration fiscale, en la matière le bilan fiscal du quinquennat est sans appel : dramatique !



Les liens utiles...

- 1 Voir notre note sur le CICE.
- 2 Voir le rapport de la Cour des comptes.
- 3 Voir notre rapport d'avril 2015 sur le CIR.
- 4 Voir le site sur la mission d'information.
- 5 Article du journal Les Échos du 3 septembre 2013.
- 6 Voir l'article chiffré du quotidien Les Échos.
- 7 Voir notre rapport de janvier 2013.
- 8 Voir notre dossier de presse d'avril 2016.
- 9 Voir notre « Livre vert » sur le prélèvement à la source.