

Notre dossier

**Face aux projets
gouvernementaux,
quelle fiscalité
pour l'efficacité
économique
et la justice
sociale ?**

Réalisé pour l'essentiel à partir de contributions de camarades de la Fédération Cgt des finances et du Syndicat national des agents de la Direction générale des impôts (Snadgi-Cgt), le dossier de ce numéro d'Analyses et documents économiques passe en revue les principales décisions fiscales du gouvernement de Dominique de Villepin, en particulier celles actées par la loi de finances initiale pour 2006. L'analyse confirme la mise en œuvre d'une politique favorable aux détenteurs de capitaux et aux hauts revenus. Les mesures adoptées – elles sont à resituer dans le contexte de la loi organique relative aux lois de finances (Lof) – organisent ainsi par différents canaux un nouveau report de charges sur les ménages, notamment les moins fortunés, et accélèrent le recul de la progressivité de notre système fiscal, orientations anti-sociales auxquelles la Cgt oppose de vraies alternatives. La dérive est accentuée par le fait que les transferts aux collectivités territoriales de nombreuses compétences étatiques sont opérés sans contreparties financières, annonçant ainsi une augmentation de la fiscalité locale. Elle est facilitée par la faiblesse des moyens consacrés à la lutte contre la fraude fiscale.

Ont contribué à ce dossier : Pierre-Yves Chanu, Christophe Delecourt, Michel Fontaine, Francine Fulman, Jean-Louis Grégoire, Nasser Mansouri-Guilani, Jean Raymond et Albert Ulvé.

Réforme de l'impôt sur le revenu : une orientation anti-sociale

La loi de finances pour 2006 comporte une réforme de l'impôt sur le revenu (IRPP) qui ne sera applicable qu'en 2007. De la même façon, certaines mesures fiscales décidées en 2004, ou votées courant 2005, seront effectives en 2006⁽¹⁾ même si elles n'apparaissent pas dans la loi votée par le Parlement. De plus, certaines mesures issues d'amendements ou de modifications de la loi de finances rectificative pour 2005 comme la réforme des plus-values mobilières seront applicables à compter de l'année 2005. Par conséquent, l'année 2006 sera une année de transition en matière fiscale.

Cependant, l'orientation de la législature est confirmée : la poursuite de la diminution des impôts progressifs comme l'impôt sur le revenu, les droits de donation et de succession, l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) et des cadeaux aux catégories sociales les plus fortunées.

La signification et les conséquences de l'intégration de l'abattement de 20 %

La remise en cause d'un principe⁽²⁾

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 lié 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. 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 rappelle qu'elle est opposée à l'octroi de l'abattement de 20 % aux catégories autres que les salariés et retraités.

Un cadeau pour certains revenus

La réforme n'est pas neutre contrairement à ce que prétendent les ministres. Les corrections relatives aux revenus non salariaux, notamment celle concernant la revalorisation de 1,25 (+ 25 %) des revenus déclarés par les non-adhérents des centres de gestion, pose un problème de constitutionnalité, même si cette mesure n'a pas été censurée par le Conseil constitutionnel. De plus, la revalorisation de 1,25 des revenus non salariaux ne parvient pas à corriger l'avantage indu de l'intégration de 20 % dans le barème pour les non-adhérents des centres de gestion agréés⁽³⁾.

La baisse du nombre de tranches réduit la progressivité de l'impôt sur le revenu et va à l'encontre de la justice sociale

La loi de finances prévoit en 2007 une baisse du rendement de l'impôt sur le revenu de 3,5 milliards d'euros qui ne profitera qu'aux contribuables qui paient l'impôt sur le revenu. La moitié des foyers fiscaux en est écartée. La progressivité de l'impôt sur le revenu est pourtant un élément structurant de la solidarité patronale. En vingt ans, l'impôt sur le revenu est passé de 13 tranches à 5, et le taux marginal de 65 à 40 %.

Depuis sa création en 1991, la contribution sociale généralisée (CSG) qui est un impôt proportionnel et donc injuste, a désormais dépassé en rendement l'impôt sur le revenu puisqu'elle a rapporté 62 milliards d'euros en 2004. On ne peut que constater que la fiscalité française s'aligne sur le modèle anglo-saxon, profondément inégalitaire. En définitive, 60 % des ménages les plus modestes (« les précaires... les classes populaires ») toucheront 22 % de l'enveloppe budgétaire de 3,5 milliards d'euros. Les 30 % de ménages constituant les classes moyennes engrangeront 38 % des gains de la réforme. En revanche, « les couches supérieures », soit les 10 % de ménages les plus aisés, bénéficieront de 40 % des gains « dont 31 % pour les 5 % les plus riches », soit un milliard d'euros.

Le plafonnement des impôts directs à 60 % du revenu et le devenir de l'ISF

L'imposture du « bouclier fiscal »

La somme des quatre prélèvements (impôt sur le revenu, impôt de solidarité sur la fortune, taxe d'habitation et

(1) Mesures relatives à la taxe professionnelle ou exonération de 75 % des transmissions d'entreprises...
(2) Cf. Jean-Yves Nizet, « L'abattement de 20 % accordé aux traitements et salaires, héritier d'une longue tradition », Revue française des Finances publiques, n° 56.

(3) Exemples n° 5 et n° 6 cités dans le projet de loi de finances pour 2006.

taxe foncière) sera plafonnée à 60 % du revenu imposable. L'État remboursera les contribuables à hauteur des prélèvements dépassant 60 %, cela pour un coût estimé de 400 millions d'euros. Cette mesure s'appliquera sur les impôts réglés en 2006 – dont l'impôt sur les revenus perçus en 2005 – avec un remboursement prévu au 1^{er} trimestre 2007... juste avant les élections. L'examen du plafonnement des prélèvements montre que quelques milliers de contribuables imposables à l'ISF seront les vrais gagnants. En effet, 280 millions d'euros correspondant à l'ISF, sur les 400 millions du « bouclier fiscal », seront remboursés à 8 000 contribuables⁽⁴⁾.

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

Il convient d'observer que quelques niches fiscales telles certains investissements immobiliers locatifs, n'étaient pas comprises dans le plafond de 8 000 euros et auraient continué à profiter aux investisseurs bien conseillés.

La refacturation du bouclier aux collectivités locales

La restitution au titre du bouclier fiscal est prise en charge par l'État, les collectivités locales et les établissements à concurrence de la part correspondant au montant des impositions perçues à leur profit. Concernant les collectivités, le montant de la restitution s'imputera sur le montant global de la dotation globale de fonctionnement (DGF) avant répartition entre chaque personne publique attributaire. D'une part, la restitution prise en charge par l'État constitue un cadeau pour les bénéficiaires qui sera *in fine* pris en charge par les autres contribuables, et d'autre part, la refacturation aux collectivités locales viendra obérer la DGF, et donc les ressources financières des collectivités. En somme, ce cadeau électoral sera financé par les petits contribuables directement et indirectement (via les collectivités) !

L'ISF vidé de sa substance

Si aucune disposition concernant l'ISF n'apparaît dans la loi de finances pour 2006, cet impôt est omniprésent dans son esprit. Outre sa protection derrière le « bouclier

fiscal », des amendements de parlementaires soutenus par le Medef et les lobbies des gestionnaires de patrimoines ont été votés : 75 % des actions détenues par les dirigeants des entreprises sont exonérées de l'ISF. « *Les grands patrons sont les premiers bénéficiaires de la réforme de l'ISF* », nous rapportent *Les Échos* du 22 octobre. Le pacte d'actionnaires de R. Dutreil, voté en catimini en août 2003 qui bénéficiait d'un abattement de 50 % a été porté à 75 % à compter du 1^{er} janvier 2006. La mesure a été étendue aux chefs d'entreprise qui partent en retraite. Le coût budgétaire de ces amendements (68 millions d'euros) profitera à quelque 12 000 redevables. L'ISF est progressivement vidé de sa substance. Si son rendement risque de croître en 2006, cela n'est dû qu'à la spéculation immobilière dont le gouvernement est largement responsable, par sa politique de cadeaux fiscaux réservée aux investisseurs immobiliers, au lieu de mener une politique sociale du logement.

La défiscalisation des actions : un nouveau cadeau fiscal

Les plus-values de cessions mobilières seront exonérées après huit ans de détention, dans la loi de finances rectificative pour 2005. Actuellement taxées à hauteur de 27 % sous forme de prélèvement libératoire, il s'agit d'un énième cadeau aux dirigeants, cadres supérieurs et autres détenteurs de stocks-options.

Ce projet s'inscrit naturellement dans la défiscalisation généralisée des bases mobiles de l'assiette de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés.

La fiscalisation de l'épargne réglementée populaire : les plans d'épargne logement

La loi de financement de la Sécurité sociale pour 2006 a prévu d'anticiper les prélèvements sociaux des PEL de plus de 10 ans. À son tour, et après la diminution rendue automatique des intérêts du livret A, la loi de finances pour 2006 fiscalise les intérêts acquis à compter de la 12^e année du plan. Les intérêts seront soumis au barème de l'impôt sur le revenu ou au prélèvement forfaitaire de 16 %. Le gain pour le budget de l'État est d'environ 230 millions d'euros prélevés sur l'épargne populaire quand dans le même temps, 280 millions d'euros sont offerts à 8 000 redevables de l'ISF.

Pour la Cgt, il s'agit de mauvais coups portés à la nécessaire solidarité nationale. Celle-ci s'exprime par le caractère redistributif de l'impôt. Au contraire, seule une forte progressivité de l'impôt sur le revenu comme de l'impôt de solidarité sur la fortune englobant l'ensemble des revenus catégoriels rend compte des facultés contributives des contribuables.

(4) Cf. La Tribune, 28 décembre 2005.

L'impôt sur les sociétés et la défiscalisation annoncée des entreprises

L'impôt sur les sociétés a une assiette trop étroite

Qu'il s'agisse d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés, la présence de nombreuses niches fiscales dans le système fiscal français rétrécit l'assiette imposable. Cela entraîne des taux nominaux élevés et affaiblit le rendement de l'impôt.

On peut citer certains dispositifs qui réduisent l'assiette de l'impôt sur les sociétés en France comme le régime d'amortissements dégressifs, la déductibilité des intérêts d'emprunts⁽⁴⁾, le régime d'intégration fiscale ou le régime du bénéfice mondial consolidé.

La France est stigmatisée pour son taux nominal alors que l'imposition globale rapportée à la valeur ajoutée est comparable à celle de l'Allemagne, du Royaume-Uni ou des États-Unis.

La loi de finances pour 2006 conserve l'assiette étroite de l'impôt sur les sociétés

Si en matière d'impôt sur les sociétés la loi de finances pour 2006 ne contient que des dispositifs annexes comme la prorogation des régimes d'amortissement exceptionnel en faveur de l'environnement, ou le crédit d'impôt-recherche, l'année 2006 sera la seconde année après 2005 consacrant 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.

Ainsi, le taux nominal de 33 1/3 % est maintenu aux côtés 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 %. Dans le budget 2005, l'impôt sur les sociétés, net des restitutions, avoisine 39,3 milliards d'euros en évaluation révisée. Pour 2006, 41,5 milliards d'euros sont inscrits par la loi de finances initiale. Il y a donc tout lieu de craindre que pour la première fois les recettes de l'impôt sur les sociétés en 2006 seront inférieures à l'année précédente malgré une croissance faible mais positive.

Dans un contexte de dégradation de la ressource fiscale en provenance des entreprises, la loi de finances aurait dû

au contraire élargir l'assiette de l'impôt, c'est-à-dire supprimer les niches fiscales de l'impôt sur les sociétés.

Dans ce contexte, la baisse du rendement de l'impôt sur les sociétés est inéluctable

Le taux nominal moyen de l'impôt sur les sociétés de l'Union européenne à 15 est passé de 48 % en 1982 à 31,4 % en 2002. Certains pays européens réduisent leur taux d'imposition. Il s'agit cependant d'une spirale dangereuse. Tel est le cas de l'Allemagne qui, ayant ramené le taux nominal d'impôt sur les sociétés à 25 %, a tenté de le baisser à nouveau à 19 %. En France, les recettes de l'impôt sur les sociétés représentent 2,6 % du PIB, pour 3,4 % en moyenne dans l'Union et près de 8,5 % au Luxembourg.⁽⁵⁾ 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, il apparaît que les entreprises françaises ne sont pas pénalisées par l'impôt sur les sociétés contrairement aux affirmations médiatisées des économistes libéraux.

Dans ses comparaisons internationales, l'Organisation de développement et de coopération économique 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 entre 3,5 et 4 % de la valeur ajoutée selon le chiffre d'affaires des entreprises, se répercutera sur la fiscalité locale puisque à terme, dans la mesure où les augmentations de taux seront supérieures à un taux de référence, le plafonnement sera à la charge des collectivités locales.

En outre, le fait qu'une part du plafonnement soit prise en charge par l'État, par le biais des exonérations et allègements offerts aux entreprises, implique *in fine* une prise en charge par la collectivité nationale. Cela permettra de présenter au niveau international, un taux effectif d'impôt sur les sociétés conforme aux taux moyens des pays comparables.

(4) « 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.

(5) L'Expansion, 6 septembre 2004.

Les niches fiscales pour les entreprises

Certaines réductions importantes d'impôt sur les sociétés participent de la défiscalisation générale des entreprises. Ainsi, on peut évoquer la taxation réduite de certaines plus-values à long terme⁽⁶⁾ pour un coût budgétaire en augmentation sensible : 1,8 milliard d'euros en 2005 et une évaluation de 2,21 milliards d'euros en 2006. Évoquons encore l'exonération de taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) pour le transport aérien, pour un coût de 1,3 milliard d'euros.

La course au dumping fiscal

La jurisprudence européenne permet désormais de localiser plus facilement l'impôt sur les sociétés n'importe où en Europe, en vertu de la liberté d'installation, de circulation des capitaux, des biens, des services et des hommes.

De ce fait, 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.⁽⁷⁾ Le financement des biens publics et du système redistributif reposerait alors sur les seuls contribuables, au premier rang desquels les salariés. Dans ce schéma et au moment où l'impôt sur le revenu est à nouveau affaibli dans le projet de loi de finances pour l'année 2007, c'est la TVA payée par les consommateurs et la CSG qui deviennent la source budgétaire essentielle.

La baisse du taux nominal d'impôt sur les sociétés est poursuivie dans toute l'Europe. Les 10 pays entrants en 2004 présentent des taux nominaux plus faibles que la moyenne des 15 (31,4 %) : Pologne (19 %), Slovaquie (19 %), Hongrie (16 %), Estonie (0 %)...

Pour les 25 États de l'UE, la règle de l'unanimité prévaut en matière fiscale. Cependant, le traité de Nice (février 2003) a autorisé les coopérations renforcées entre certains États 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⁽⁸⁾.

Pour la Cgt, il faut avancer vers une harmonisation des assiettes et des taux de l'impôt sur les sociétés dans l'Union. Pour commencer, cela peut prendre la forme d'une coopération renforcée portant sur l'assiette, la suppression des niches fiscales ou le contrôle des montages financiers.

À 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 États-Unis. Ainsi les schémas d'optimisation fiscale, les instruments juridiques et financiers qui permettent d'éviter ou de reporter l'impôt auraient dû faire 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⁽⁹⁾.

Comment ne pas évoquer le leverage buy out (LBO), un montage financier qui autorise les fonds d'investissement 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'emplois et des rachats d'actions par les actionnaires eux-mêmes.

Dans les cartons de la Commission européenne

Plusieurs projets sont en débat comme celui de la création d'une société européenne de statut européen avec la possibilité de localiser l'impôt sur les sociétés dans n'importe quel pays de l'Union ; ou cet autre débat qui consiste à promouvoir un impôt sur les sociétés à taux zéro ou encore l'instauration de la flat tax qui est un taux uniforme appliqué à toutes les bases imposables, déjà appliqué en Slovaquie, en Russie et peut-être bientôt en Pologne.

Au reste, le Conseil de l'Europe⁽¹⁰⁾ qui s'alarme de l'accroissement de la délinquance économique dans l'espace européen, 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.

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

La Cgt réaffirme que les entreprises doivent contribuer au budget des États, dans l'intérêt des populations.

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

(6) Titres de participation et certaines parts de fonds communs de placement à risque (FCPR) et de sociétés de capital risque (SCR).

(7) Cf. Christian Saint-Etienne et Jacques Le Cacheux (2005),

Croissance équitable et concurrence fiscale, rapport du Conseil d'analyse économique, juillet.

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

(9) Cela n'est pas sans rappeler qu'il avait fallu ferrailer 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.

(10) Cf. Les Échos, 3 octobre 2005.

ne peuvent être assumées uniquement par les personnes physiques.

Prendre en compte les besoins des populations, investir massivement dans la formation des hommes et dans la recherche, 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 (impôt sur les sociétés, taxe professionnelle...).

La disparition programmée de la fiscalité patrimoniale

Depuis plusieurs années, la fiscalité patrimoniale fait l'objet d'une attaque en règle par les parlementaires anti-ISF. Au moment du débat budgétaire portant sur l'année 2005, la Cgt avait condamné la volonté politique de réduire les droits de succession pour les riches. En effet, la diminution de la base taxable des droits de succession grâce à des abattements s'attaque directement à la progressivité de l'impôt : ce ne sont plus des personnes physiques qui bénéficient d'abattements mais des patrimoines qu'on « franchise » et qu'on protège. Contrairement à ce qu'annonçait le gouvernement, la réforme coûteuse (600 millions) des droits de succession ne profite qu'aux patrimoines importants.

La loi de finances pour 2006 poursuit les choix idéologiques consistant à privilégier l'impôt indirect en lieu et place des impôts progressifs.

Le cumul des abattements

Depuis le 1^{er} janvier 2006, chaque parent peut donner en franchise d'impôt 50 000 euros, non pas tous les dix ans comme auparavant, mais tous les six ans. Il s'agit de transférer le patrimoine le plus rapidement possible en évitant l'impôt.

Les grands-parents peuvent donner chacun en franchise de droits 30 000 euros tous les six ans. Par hypothèse, un enfant pourra recevoir de ses quatre grands-parents 120 000 euros tous les six ans. Après le don en espèces des parents et grands parents de 30 000 euros applicable jusqu'au 31 décembre 2005, qui permettait de transmettre en franchise jusqu'à 180 000 euros à chaque enfant, la réduction du délai de 10 à 6 ans pour les donations s'inscrit dans la même logique de transmission gratuite des patrimoines organisée pour les catégories sociales fortunées.

Ainsi, en douze ans, chaque enfant pourra percevoir 200 000 euros de ses parents et 240 000 de ses grands-parents, soit près d'un demi-million d'euros, sans payer

un seul euro d'impôt sur la transmission du patrimoine. Le choix politique des abattements et de l'accélération des donations évite d'affronter l'opinion publique généralement hostile à une baisse des taux du barème des droits de succession. En effet, actuellement, une minorité de successions donne lieu à la liquidation de l'impôt. Avec l'ensemble des réformes mises en œuvre, la taxation deviendra l'exception.

La réduction des droits

Pour les donations qui restent taxables malgré le cumul des abattements, le gouvernement a réduit l'impôt calculé d'après le barème. À partir du 1^{er} janvier 2006, les droits de donations en pleine propriété seront réduits de 50 % pour les donateurs de moins de 70 ans, et de 30 % pour les donateurs de 70 à 80 ans. Les donations de la nue-propriété seront réduites de 35 % pour les donateurs de moins de 70 ans (au lieu de 65 ans auparavant) et de 10 % pour les donateurs de 70 à 80 ans (au lieu de 65 et 75). Les donations d'usufruit seront réduites de 50 % pour les donateurs de moins de 70 ans (au lieu de 65 ans) et de 30 % pour les donateurs de 70 à 80 ans (au lieu de 65 et 75). Aucune réduction de droits ne s'applique lorsque le donateur a au moins 80 ans.

Pour les entreprises, les cadeaux fiscaux du mois de juillet

Les donations ou successions d'entreprises étaient exonérées à hauteur de 50 % de leur valeur sous conditions. Le Parlement a porté l'exonération à 75 % de la valeur transmise ; l'exonération est étendue aux donations avec réserve d'usufruit. Autrement dit, le donataire continuera à bénéficier des dividendes de l'entreprise cédée généralement aux enfants moyennant des droits minorés.

Comme l'impôt sur le revenu, les droits de succession ont eu une utilité économique incontestable au XX^e siècle. Ces prélèvements fiscaux au titre de la solidarité

nationale et de la nécessaire redistribution, ont en outre dynamisé des fortunes immobilières et des patrimoines vieillissants, en favorisant la cession d'actifs et les investissements. Au moment où la part des salaires décroît dans la richesse nationale produite, les choix

idéologiques du gouvernement rappellent le XIX^e siècle choyant ses rentiers. Pour la Cgt, la justice sociale et la croissance économique vont de pair. Il faut renforcer les impôts progressifs comme l'impôt sur le revenu, les droits de donation et de succession.

Les niches fiscales : des cadeaux ciblés pour les riches

Le coût des niches fiscales n'est pas évalué avec précision (11)

Une niche fiscale est un dispositif dérogatoire au droit commun impactant le budget en creux, une non-recette en quelque sorte. C'est une dépense fiscale. Le Conseil des impôts (12) avait recensé plus de 400 dispositifs dérogatoires.

Ils représentent une dépense fiscale en France de 4 % du PIB. Un quart seulement de ces dépenses fait l'objet d'une estimation précise. La moitié fait l'objet d'une évaluation. Beaucoup d'incertitudes donc, de tâtonnements et d'évaluations « à la louche ». Enfin, toutes les dépenses fiscales ne sont pas à proprement parler des « niches fiscales ».

La fiscalité dérogatoire est trop complexe et peu cohérente

Les dispositifs dérogatoires ont parfois un but de redistribution comme le quotient familial qui permet de prendre en compte les charges de famille. Mais trop souvent, les niches fiscales sont le fruit d'interventions réussies de groupes de pression bancaires et boursiers ou encore immobiliers.

De plus, certains dispositifs sont votés en dehors des lois de finances, contrairement aux recommandations du Conseil des impôts : on se souvient du pacte d'actionnaires permettant de minorer l'ISF voté en juillet 2003 ; à nouveau le 13 juillet 2005, c'est l'exonération de la donation d'entreprises à hauteur de 75 % sur les droits de transmission. Il s'agit d'« un cadeau faramineux » nous rapportent *Les Échos* des 7 et 8 octobre 2005. À titre d'exemple, les dispositifs de réduction d'impôt en faveur de l'immobilier locatif, signalent le désengagement de l'État dans sa responsabilité de promotion du logement social. Les réductions d'impôts Quiles-Méhaignerie, Perissol, Besson, De Robien, tantôt permissives, tantôt plus restrictives, ne cessent d'être modifiées et créent

autant d'effets d'aubaine ou d'optimisation fiscale difficilement évaluables en coût budgétaire et en termes économiques.

Ou cet autre exemple souvent cité : la réduction d'impôt sur les investissements dans les Dom-Tom profite à 6 400 personnes, pour un coût budgété en 2006 de 400 millions d'euros, soit 62 500 euros par personne. Pour la Cgt, ce type de dépenses fiscales est totalement contestable.

L'efficacité économique des niches fiscales est discutable

On peut discuter l'opportunité d'une dépense fiscale en faveur de la recherche, en raison de la défaillance du marché, ou encore une réduction d'impôt favorisant l'épargne des ménages modestes, voire un dispositif fiscal promouvant des économies d'énergie et le développement durable. En revanche, la fiscalité avantageuse des zones prioritaires d'aménagement (ZFU, ZRU...) finance trop souvent l'investissement d'épargnants fortunés qui augmentent ainsi leur patrimoine avec les deniers de l'État.

Pires encore semblent être les dépenses fiscales en faveur de l'épargne. Au demeurant, l'épargne administrée qui permet quand même de placer 234 200 euros pour un rendement moyen de 3 % avec une totale franchise d'impôt sur le revenu, ne fait pas l'objet d'une évaluation.

Si les livrets et plans d'épargne logement, Codevi, Livret jeune, Livret bleu et le Livret A entraînent une faible dépense fiscale par foyer et peuvent se comprendre dans le cadre d'une épargne populaire, en revanche, les réductions pour souscriptions au capital des PME, Sofica, Sofipeche, Dom-Tom mettent en évidence une dépense importante pour un très petit nombre de foyers fiscaux. Il s'agit pour les groupes de pression bancaires et boursiers de drainer des liquidités en franchise d'impôt auprès des catégories sociales aisées ou des rentiers.

(11) XXI^e rapport du Conseil des impôts (2003), La fiscalité dérogatoire, septembre 2003.

(12) Le précédent gouvernement avec l'aide du Sénat et du Medef a supprimé le Conseil des impôts pour le remplacer par un « Conseil des prélèvements obligatoires » sans obligation de publication de ses travaux. Le Conseil des impôts se voit ainsi muselé.

Par ailleurs, il faut rappeler que ces dispositifs de réduction d'impôts dont les taux sont élevés, sont conjoints à la baisse générale des taux marginaux aujourd'hui de 48 % et bientôt de 40 % dans la loi de finances s'appliquant à 2007.

Les niches fiscales les plus juteuses sont réservées aux riches

Les tableaux ci-dessous mettent en évidence les cadeaux fiscaux importants octroyés à quelques dizaines de milliers de foyers fiscaux. Ainsi, 3 802 foyers fiscaux souscrivant au capital des Sofica récupéraient en moyenne 6 049 euros d'impôt en 2001... alors que l'épargnant du Livret A « coûtait » à l'État 15,5 euros en moyenne.

La loi de finances pour 2006 : le Premier ministre crée de nouvelles niches fiscales

« Il n'est pas acceptable que des dispositifs permettent aux contribuables les mieux informés et les plus fortunés d'échapper à l'impôt. »⁽¹⁵⁾

On ne peut qu'approuver la déclaration d'intention du Premier ministre. Cependant, cela ne l'empêche pas de créer de nouvelles dérogations fiscales à destination des riches, dans le projet de loi de finances pour 2006 et 2007, comme les prêts des grands-parents à leurs petits-enfants, ou l'abattement supplémentaire sur les revenus locatifs des propriétaires « mobiles ». Qui plus est, cette déclaration censée mettre en place un plafonnement des avantages fiscaux, écartait les plus juteux d'entre eux, comme la niche fiscale de la réduction d'impôt pour investissement dans les Dom-Tom, ou le statut de loueur

en meublé professionnel (LMP). La décision du Conseil constitutionnel censurant le plafonnement « *en raison de son excessive complexité* » a pour effet immédiat de maintenir l'ensemble des niches fiscales pour le plus grand profit de leurs bénéficiaires.

On peut d'ailleurs mettre en parallèle le coût du « bouclier fiscal » (358 millions d'euros pour l'État et 43 millions pour les collectivités territoriales) qui consistera à rembourser une partie des impôts et notamment l'ISF de certains gros contribuables.

Il reste que certaines niches fiscales ont un coût exorbitant pour l'État comme la réduction d'impôt pour l'emploi salarié à domicile (1,82 milliard d'euros) alors que cette mesure n'a pas fait l'objet d'études sérieuses quant à son impact sur l'emploi.

On peut évoquer également le coût des produits attachés aux bons et contrats de capitalisation (pour l'essentiel la défiscalisation des assurances-vie) pour un coût budgétaire de 3,5 milliards d'euros.

Conclusion

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.

Nombre de foyers fiscaux utilisant certaines réductions ou déductions d'impôt relatives à l'épargne	
Déduction pour souscription au capital de Sofica ⁽¹³⁾	3 802
Déduction en faveur des Sofipêche ⁽¹⁴⁾	620
Déduction pour pertes en capital	2 080
Réduction pour souscription au capital des PME	67 753
Réduction pour investissement dans les Dom-Tom	26 130

Source : DGI 2001

Dépense fiscale moyenne par foyer fiscal (euros)	
Livret A	15,5
Épargne logement	75
Assurance vie	163
Souscription au capital des PME	989
Pertes en capital	1 442
Souscription de parts de Sofica	6 049
Investissement Dom-Tom	5 741

Source : Conseil des impôts.

(13) Souscription en faveur du cinéma ou de l'audiovisuel.

(14) Souscription au capital des sociétés de financement de la pêche artisanale

(15) Conférence de presse de Dominique de Villepin du jeudi 1^{er} septembre 2005.

TVA et TIPP

Des impôts indirects qui limitent le pouvoir d'achat des salariés

La TVA

La première ressource budgétaire de l'État 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 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 rappelé et réduit.

De plus, le consommateur ne raisonne qu'en prix toutes taxes comprises (TTC). Les médias stigmatisent volontiers l'impôt sur le revenu ou l'ISF, mais sont généralement muets sur la TVA. Cela contribue à cacher le caractère anti-économique d'une TVA excessive. Une augmentation brutale de la TVA, comme en 1995, a un effet récessif immédiat sur l'activité économique. *A contrario*, une baisse de la TVA rendrait du pouvoir d'achat aux ménages et favoriserait l'activité.

Certes, 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. En premier lieu, les moyens de contrôle - humains, juridiques et technologiques - trop souvent inadaptés doivent être améliorés et développés. Ensuite, la perte budgétaire doit être compensée par les impôts progressifs par nature plus justes, comme l'impôt sur le revenu ou l'impôt sur les sociétés.

Il faut baisser les taux de TVA

Mis à part une généralisation de la télédéclaration et du téléréglement pour certaines entreprises, la loi de finances pour 2006 ne contient aucun dispositif relatif à la 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 États. C'est dire s'il existe une marge de manœuvre pour baisser les taux applicables en France.

Sur le plan budgétaire, les recettes de TVA, nettes des remboursements, ont été révisées pour 2005 à 126,4 milliards d'euros. La loi de finances initiale pour 2006 prévoit 125,8 milliards d'euros.

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. À 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 TVA intracommunautaire fait l'objet d'une fraude massive

Depuis 1993, un régime « transitoire » criminelogène La mise en place du « marché unique » et la suppression des frontières physiques n'ont pas débouché sur le régime définitif prévu par la Commission européenne ⁽¹⁶⁾. Le régime transitoire ⁽¹⁷⁾ est criminelogène. 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'euros fraudés annuellement ; un rapport parlementaire évoquait plus d'une dizaine de milliards, uniquement au titre de la TVA intracommunautaire fraudée. ⁽¹⁸⁾ On pense naturellement aux circuits frauduleux faisant circuler fictivement des marchandises entre les États, 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 ⁽¹⁹⁾. 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.

Enfin, la suppression des contrôles douaniers aux fron-

⁽¹⁶⁾ *Taxation des livraisons intracommunautaires dans le pays de départ et des prestations de services dans le pays du prestataire.*

⁽¹⁷⁾ *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).*

⁽¹⁸⁾ *Jean-Pierre Brard (1999), rapport n° 1105 et n° 1802, Assemblée nationale.*

⁽¹⁹⁾ *Cf. Le Parisien, 29 août 2005.*

tières a contribué à ces fraudes. 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.

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

Au-delà du désarroi des États devant cette fraude massive qui utilise les failles d'une législation déficiente pour blanchir et alimenter des circuits frauduleux et mafieux, la Cgt 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 États 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, dès lors que le régime transitoire est maintenu, il convient de contrôler les flux de marchandises avec des moyens et des effectifs adaptés.

Une spécificité française : la faible correctionnalisation de la fraude fiscale

Le nombre de poursuites correctionnelles engagées et les comparaisons avec les résultats similaires d'autres pays européens sont sans appel. 2 % du contrôle fiscal externe donnent lieu à des propositions de poursuites correctionnelles. La Commission des infractions fiscales sélectionne les dossiers que lui soumet l'administration : 957 en 2004 quand le nombre de condamnations définitives en Allemagne est de 7 907 en 1999, soit 8 fois plus.

Au demeurant, beaucoup de dossiers n'atteignent pas le stade de la correctionnalisation en raison des transactions, préférées par les directions locales des impôts. On constate, là encore, les demandes contradictoires de la Direction générale des impôts : améliorer le taux de correctionnalisation des affaires frauduleuses mais en même temps, accélérer le recouvrement de ce qui peut être récupéré, en faisant pression sur les comptables de l'administration. Enfin, l'existence même de la Commission des infractions fiscales peut être utilement contestée puisqu'elle ne peut matériellement examiner plus de 1 000 dossiers annuellement. Les autres pays européens n'ont, semble-t-il, pas besoin d'une telle commission.

Pour la Cgt, il est manifeste que le manque de moyens humains et juridiques témoigne du manque de volonté politique de combattre efficacement la fraude fiscale. Au contraire, pour la Cgt, le contrôle fiscal et la répression

des comportements les plus frauduleux visant les États eux-mêmes, sont rentables.

La TIPP

La TIPP est perçue sur les volumes et non sur le prix de vente du produit. C'est donc un montant fixe en euros/hl qui est perçu sur chaque unité vendue. Avec la TVA, la part des taxes représente près de 70 % dans le prix de vente à la pompe. La TIPP occupe le quatrième rang dans les recettes budgétaires de l'État après la TVA, l'IRPP et l'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 de revenus. Proportionnellement, ce sont les plus modestes, et particulièrement des salariés à faible revenu, 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 et 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, ce qui accentue les inégalités.

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 ! Pour leur part, les distributeurs augmentent leurs prix en fonction des fluctuations des cours et non de leurs stocks.

Les profits du premier groupe français ont doublé et les versements de dividendes ont augmenté de 64 % depuis 2000. Au demeurant, ces superprofits ne sont pas destinés prioritairement à l'investissement. Une taxation de ces superprofits est indispensable. Même aux États-Unis et en Grande-Bretagne, des taxes exceptionnelles ont été imposées aux pétroliers.

La TIPP 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, il s'avère que les consommateurs sont des contribuables captifs.

La décentralisation de la TIPP

Dans le cadre des transferts de compétences⁽²⁰⁾ de l'État aux collectivités locales, une partie de la TIPP est transférée. Les régions devraient percevoir 962 millions d'euros, au titre de la TIPP, en 2006. Par ailleurs, les recettes de la TIPP sont en baisse. Elles étaient inférieures de près de 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, ATOS, formations sanitaires et sociales...). 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 risque d'accentuer les disparités régionales, puisqu'elle va favoriser les régions ayant des infrastructures routières importantes et un trafic routier dense ;
- Au total, elle ne favorisera pas particulièrement un mode de développement plus écologique. On peut être dubitatif quant à son impact positif, en termes de développement durable.

(20) Loi sur les libertés et les responsabilités locales du 13 août 2004.

La fiscalité locale doit être vraiment réformée

La remise en cause par l'État de l'autonomie financière des collectivités locales

Les choix économiques libéraux se sont imposés 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 acharnée concourt également à abaisser 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'État a transféré aux collectivités territoriales de nombreuses compétences au motif de la décentralisation. Cependant, les dotations de l'État ne sont pas à la hauteur des transferts de compétence (service départemental de secours, allocation personnalisée d'autonomie, RMI, transports ferroviaires régionaux, Atos...). On assiste à un transfert de l'impôt national sur l'impôt local. Il s'agit donc d'un transfert du revenu consacré à l'impôt national vers l'impôt local.

Des dotations de l'État insuffisantes

La loi de finances pour 2006 prévoit une mise à la charge des collectivités locales de 469 millions d'euros corres-

pondant 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 percevront, au titre des compétences transférées, 240 millions d'euros issus de la taxe sur les contrats d'assurance ; les régions toucheront 962 millions venant de la TIPP. Le risque est de voir les intercommunalités et les communes augmenter fortement les impôts des ménages via la taxe d'habitation et la taxe foncière. Au surplus, les exploitants agricoles vont bénéficier d'une exonération de 20 % pour les terrains à usage agricole, dont le coût s'élève pour les collectivités à 140 millions d'euros. Certes, cette baisse de 140 millions d'euros sera compensée par l'État. Mais l'expérience montre que les compensations baissent en valeur dans le temps, comme les compensations de taxe professionnelle. Ces projets auront pour conséquence de mettre à terme, à la charge des ménages, le poids de la fiscalité locale.

Les recettes fiscales représentent encore plus de la moitié des ressources des collectivités locales, alors que dans les autres pays européens, 30 % environ, et que les transferts d'impôts d'État sont plus importants⁽²¹⁾. Il subsiste des marges de manœuvre pour les décideurs locaux. Celles-ci restent le premier investisseur public.

(21) Allemagne : 50 % des grands impôts d'État 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 collectivités locales.

Dans ce contexte, la pression fiscale locale ne peut qu'augmenter

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'euros). La dette des collectivités locales augmente de plus de 2 milliards d'euros, pour s'établir à 106 milliards d'euros. Cela représente 6,3 % du PIB, contre 9 % en 1994.

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 d'autonomie) et du RMI. (22) Pour les régions, la hausse est importante en taux (+ 21 %) mais faible en montant et en valeur, et ne joue pas sur la taxe d'habitation.

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 (23) ; 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'État 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 publics, etc.

Mais là aussi, les mesures adoptées ne vont pas dans le bon sens. Ainsi, le plafonnement des prélèvements fiscaux à 60 % du revenu imposable va accroître le caractère injuste de la fiscalité locale. En effet, le « bouclier fiscal » prévu dans la loi de finances, qui doit limiter les impôts d'État et locaux acquittés par un contribuable à 60 % de ses revenus, devrait coûter 400 millions d'euros au budget de l'État, dont 43 millions seraient à la charge des collectivités territoriales. Il s'agit d'une remise en cause du principe d'autonomie des collectivités territoriales. Ce cadeau fiscal est destiné pour l'essentiel à quelques milliers de personnes assujetties à l'ISF. La solution mise en œuvre par le gouvernement consistant à mutualiser la charge restante pour les collectivités locales en l'imputant sur la DGF (dotation globale de fonctionnement) conduira les élus à augmenter la pression fiscale pour compenser le désengagement de l'État.

Les propositions de la Cgt pour une réforme de la fiscalité locale

Élaborer 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'État 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 » (24).

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 (25). 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. 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

(22) Décalage entre les dépenses et les versements de l'État d'où problème d'autofinancement pour les départements.

(23) La suppression de la part des salaires devait créer 70 000 emplois et procurer 3 dixièmes de point d'activité et une baisse des prix à la consommation de 0,7 %. Aucune étude n'a été publiée.

(24) Cf. conférence de presse de J.-C. Le Duigou du 4 octobre 2004.

(25) 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.

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.

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 10 ou 15 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. 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 pourra 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'État 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 ⁽²⁶⁾. C'est surtout le secteur financier qui profite de ce déséquilibre ;

- 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

(26) Cf. rapport de la Commission Fouquet.

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'État, 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 :

- 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 ;
- Mobilisation des banques mutualistes et définition de coopérations avec les banques commerciales afin d'inciter au financement des collectivités locales ;
- 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.

Des moyens pour combattre la fraude fiscale !

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 DGCCRF 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.

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). En 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 !

Des pans entiers du contrôle sont abandonnés

La fiscalité est un vecteur privilégié de l'intervention de l'État sur des considérations économiques ou autres (recherche, formation, apprentissage, entreprises nouvelles, 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 :

- 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 ;
- 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 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. À 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 *a 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) est autodéclaré 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 nationales, 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 « minicontrôles » : 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 personnel. 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.

À 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.

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 salaires. On peut dire la même chose 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.

À 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 fait du contrôle, dans tous les domaines et non seulement dans celui de la fiscalité, un handicap pour l'entreprise ou « l'entrepreneur ».

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'État, nécessaires à la cohésion et la justice sociales.

Prime pour l'emploi, une mesure dangereuse

Le gouvernement a décidé d'augmenter et de mensualiser la prime pour l'emploi (PPE) pour en faire, selon le Premier ministre, « *un véritable complément de rémunération pour les bas revenus* ». Il s'agit d'augmenter le montant de la prime « *en particulier pour les personnes qui travaillent à temps partiel* » à 800 euros. Le coût budgétaire de cette « réforme » est estimé à 1 milliard d'euros en 2006 et 2007. Pour justifier cette décision, il dit : « *Je veux qu'il soit plus intéressant et plus facile en France de travailler plutôt que de vivre d'un revenu d'assistance.* » Pour les 8,8 millions de salariés mal payés et précaires qui bénéficient de la PPE, la hausse de son montant et sa mensualisation ne sont pas sans intérêts. Mais sur le fond, elle 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 PPE est critiquable pour sept raisons :

- À première vue, la hausse de la PPE 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'État, donc par les contribuables. On demande en fait au monde du travail de payer pour pouvoir travailler ;
- La PPE 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 20 milliards d'euros au budget de l'État avec peu de résultats en termes de créations d'emplois ;
- La PPE 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 ;
- La PPE encourage le travail à temps partiel sans augmenter le volume global de l'emploi. Dans sa conférence de presse de la rentrée, le Premier ministre a insisté sur la promotion des emplois à temps partiel. 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 ;

- L'augmentation de la PPE 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 ;
- La PPE pèsera négativement sur toute dynamique salariale. La forte progression des bas salaires est un des faits marquants de l'évolution de notre économie. Comme cela a été évoqué plus haut, ce système reporte sur l'État la responsabilité de fournir un revenu complémentaire aux salariés pauvres. Les entreprises tiendront évidemment compte du revenu total (salaire net plus PPE) 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 ;
- La PPE pèse sur les choix de finances publiques. En effet, la prise en charge par l'État de cette prime est synonyme de la baisse des rentrées fiscales. Dans la mesure où le gouvernement veut réduire le déficit budgétaire, la PPE 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 PPE 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. Lutter contre ces fléaux nécessite d'établir une sécurité sociale professionnelle. 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.

La Lolf, plus qu'une réforme budgétaire

La loi de finances pour 2006 est présentée pour la première fois selon les modalités de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf). Le budget de l'État, au lieu d'être présenté en 850 chapitres, est décomposé en 34 missions elles-mêmes décomposées en 132 programmes correspondant aux politiques publiques. Chaque programme qui définit les « actions » est accompagné d'un projet annuel de performance (PAP) fixant les objectifs (630 objectifs pour l'ensemble des programmes), des « indicateurs de performance » correspondant aux objectifs fixés (1 300 indicateurs pour l'ensemble des programmes).

Chaque programme devra faire l'objet à l'issue de l'année budgétaire d'un « rapport annuel de performance » qui fera apparaître les résultats obtenus mesurés par les indicateurs par rapport aux objectifs fixés.

Le programme est doté de crédits lui permettant de mettre en œuvre ses actions : crédits d'investissement, crédits de fonctionnement, crédits de personnel. Il est piloté par un responsable doté d'une large autonomie d'action puisque celui-ci peut par exemple dans la masse de crédits dont il dispose, transférer des crédits de personnel en crédits de fonctionnement. Mais l'opération inverse est interdite. Cette autonomie de gestion est aussi accordée aux gestionnaires des budgets opérationnels de programme (BOP) déconcentrés au niveau local. Ce responsable devrait rendre compte devant son ministre de tutelle sur la base d'une lettre de mission. La Lolf introduit pour les comptes de l'État la logique de la comptabilité analytique propre aux entreprises privées.

Quels effets de la Lolf ?

Cette nouvelle organisation du budget de l'État et sa mise en œuvre vont bien au-delà de simples mesures techniques visant à plus de transparence au bénéfice des parlementaires. Depuis son adoption, un débat perdure sur le fait de savoir si la Lolf est un outil technique neutre, sans effet sur la gestion de l'État et les missions publiques.

Dans sa présentation du projet de loi de finances pour 2006 à l'Assemblée nationale, J.-F. Copé, ministre délégué au Budget, affirmait que c'est un outil « qui peut aussi bien être mis au service d'une politique de diminution du

poids de l'État que d'une politique de renforcement de la dépense publique ». Quelques instants plus tard dans la même enceinte, T. Breton, ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, évoquait lui aussi la Lolf en précisant : « Avec ce nouvel outil, nous disposons (...) des moyens d'amorcer un véritable reflux de la dépense publique (...) obtenu par un recentrage de l'État sur ses missions fondamentales. »

Cette double affirmation montre bien que les effets de la Lolf dépendront de choix politiques.

Les conditions dans lesquelles a été préparé le budget 2006 dans sa version Lolf démontrent la volonté d'une paupérisation de l'appareil d'État. Les éléments structurants de la Lolf sont les objectifs et les indicateurs, c'est-à-dire les instruments de mesure de réalisation des objectifs. Les éléments ont été déterminés sans aucun débat ni avec les personnels concernés, ni avec les organisations syndicales, encore moins avec les parlementaires.

Quant aux objectifs et indicateurs, leur contenu et le choix de ce qui doit être mesuré, conduisent de fait à l'abandon de missions et la primauté d'une référence essentielle, empruntée à la gestion privée, celle du ratio coût/rendement.

Dans un guide méthodologique sur la démarche de performance édité en juin 2004 par le Minefi, on peut lire : « Les agents se trouvent en situation de devoir faire face à de multiples missions, avec un ensemble de moyens limités. Ils sont parfois contraints de sélectionner eux-mêmes les priorités de leur action alors que la responsabilité de ce choix ne devrait pas leur incomber. La réforme budgétaire peut permettre de remédier à cette situation. »

Les indicateurs sont essentiellement axés sur les gains de productivité. Ainsi, dans le projet annuel de performance du plus important programme du Minefi (qui regroupe sous l'appellation « Gestion et contrôle des finances publiques » plusieurs administrations : la Direction générale des impôts, la Direction générale de la comptabilité publique, la Direction générale de la douane, le service des pensions), on voit apparaître un indicateur appelé « indice synthétique de productivité » qui fixe comme cible – sur la base d'une référence 100 en 2002 – un taux de 115,8 en 2008.

Au-delà de l'aberration d'une telle prévision sur le moyen terme tant les éléments exogènes imprévisibles sont nombreux, est bien affichée la volonté d'une intensification du travail dont l'objectif est de supprimer à nouveau des postes. Observons que la loi de finances 2006 prévoit environ 2 500 suppressions de postes au Minefi, soit la moitié des postes supprimés dans l'ensemble de la fonction publique d'État, alors que ce ministère ne représente que 8 % du total des fonctionnaires d'État.

La structuration en programmes dont les périmètres sont différents des champs actuels des administrations devrait conduire à terme à une vaste réorganisation de celles-ci. Comme l'indique un chroniqueur économique⁽²⁷⁾, « *en fait, aucune réforme budgétaire d'ampleur ne peut survivre si elle n'est accompagnée d'une réforme de l'organisation même de l'administration* ». S'il s'agissait d'une réorganisation fondée sur l'objectif d'une meilleure efficacité de la dépense publique, nul ne pourrait s'en offusquer. En fait, l'objectif est bien de diminuer considérablement les moyens affectés aux administrations publiques d'État, même au prix de l'abandon de missions publiques.

Il s'agit de diminuer les moyens y compris par la privatisation, par exemple, des fonctions supports. Un parlementaire membre de la Commission des finances indiquait récemment à l'occasion du débat d'orientation budgétaire que la Lolf « *donne au gouvernement les moyens de redessiner les contours de l'État. Il est des fonctions au sein de chaque ministère qui pourraient être exercées par le privé, qui pourraient être concédées* ».

Une fragilisation des garanties collectives des personnels

Les garanties collectives des fonctionnaires d'État reposent notamment sur le statut, mais aussi très largement sur un ensemble de règles de gestion assurant l'égalité de traitement, la transparence des procédures et la possibilité de recours devant les instances paritaires.

Ce corpus de garanties collectives permet aux fonctionnaires d'État d'accomplir les missions dévolues aux services dans lesquels ils travaillent en toute indépendance, à l'abri d'éventuelles pressions internes ou externes.

Le dispositif prévu par la Lolf donnant aux gestionnaires la possibilité d'un transfert d'une partie des crédits affectés aux dépenses de personnel vers des dépenses de fonctionnement, peut amener ces gestionnaires à rechercher des « économies » à réaliser sur la masse salariale.

L'évolution de la masse salariale dépend en effet de multiples éléments : mutations (départ d'un agent jeune remplacé par un ancien qui va coûter plus cher), évolution des temps partiels choisis (un agent travaillant à temps partiel pourrait passer en cours d'année à 100 %, il va coûter plus cher), avancements, etc.

Sur la base de la logique de coût/rendement, un gestionnaire peut être tenté de faire pression sur des agents, afin qu'ils ne donnent pas suite à un changement de position augmentant la masse salariale, quitte à se départir des règles de gestion existantes.

Il y a bien en plus des éléments ci-dessus décrits, un risque réel de fragilisation des garanties collectives des personnels. On doit ajouter que les structures de concertation existantes (comités techniques paritaires) compétentes sur l'organisation et le fonctionnement des services sont actuellement organisées par rapport aux structures administratives ne correspondant plus aux périmètres de compétence des programmes.

Actuellement, aucune indication n'est donnée sur l'éventuelle évolution du périmètre de compétence des comités techniques paritaires, ce qui rend très aléatoire leur consultation s'agissant de l'impact des programmes sur l'organisation et le fonctionnement des services. Ainsi, la Lolf produira des effets non seulement sur l'accomplissement des missions, mais aussi sur les conditions de travail des personnels et l'organisation des relations sociales dans la fonction publique d'État.

(27) Cf. La Tribune, 19 octobre 2005.

Budget 2006 « *Un budget de droite... et fier de le porter* »

(Thierry Breton)

On ne peut mieux caractériser ce projet de budget, le premier à s'inscrire dans le cadre défini par la Lolf, qui ne prend plus en compte des ministères mais des « missions » pouvant relever de plusieurs ministères et obéit à une logique « d'objectifs de résultats », et constitue ainsi un levier pour réduire les dépenses de l'État⁽²⁸⁾. Cette modification fondamentale des affectations de dépenses rend, comme l'écrit le journal *Les Échos*, « ce projet de budget difficile à lire et les rapprochements avec 2005 encore plus difficiles à opérer », ce qui est un euphémisme.

Ce budget est basé sur une prévision de croissance du PIB en volume de 2 à 2,5 %, dont l'optimisme est contredit par tous les organismes prévisionnistes, le taux de 1,8 % étant généralement avancé. Cet optimisme de commande se traduira sans doute comme les deux années précédentes, par des blocages de crédits à peine votés. Le montant des dépenses (crédits de paiement) s'établirait à 266 milliards, en retrait par rapport au chiffre de 2005 du fait d'un artifice faisant passer les allègements de cotisations sociales patronales - elles atteignent 19,2 milliards - du budget de dépenses en moins-values de recettes⁽²⁹⁾. On peut dire, en tenant compte d'une hausse de prix retenue de 1,8 %, que les dépenses restent constantes en volume depuis quatre ans déjà, ce dont se félicitent le gouvernement et sa majorité.

Et pourtant certaines missions, celles relevant du régalié essentiellement, sont en hausse, ce qui a pour contrepartie obligée des diminutions de crédits pour d'autres. Ainsi, globalement, les moyens de la défense continuent comme les années passées d'augmenter (plus de 3,4 %) par rapport à 2005. Ceux de l'intérieur (cinq missions) augmentent également avec 13,7 milliards, de 3,4 % par rapport à 2005. Près de 60 % (8 milliards) de ce budget sont consacrés à la police, ce qui permettra le recrutement de 1300 policiers supplémentaires. Si l'Équipement apparaît pour la première fois bien loti, il le doit aux dividendes exceptionnels versés par les sociétés d'autoroutes et aux produits de leur privatisation dont il bénéficiera d'une part importante (4 milliards). Sur la rallonge de 1 milliard qui ira à la recherche, 300 millions bénéficieront, via le crédit d'impôt recherche, aux sociétés privées. Mais le fait le plus significatif est la baisse des effectifs de la fonction publique engagée depuis 2003. En 2006, elle atteindra en net 5

318 postes⁽³⁰⁾ qui s'ajouteront aux 7 400 environ intervenus en 2005. Il s'agit d'ailleurs d'un minimum car les administrations ont toute latitude d'aller au-delà en transformant des crédits de personnel en crédits d'investissement ou de fonctionnement. L'inverse étant par contre totalement prohibé. Comme les années précédentes, le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie sera au premier rang avec environ 2 500 suppressions de postes⁽³¹⁾. Vient ensuite l'Éducation nationale, l'Enseignement supérieur et la Recherche qui en net perdra 1 607 emplois. Pour l'Équipement, le Tourisme et la Mer, la perte sera de 945, et pour l'Agriculture et la pêche, de 680. En revanche, voient leurs effectifs augmenter, les ministères de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire (+ 364), la Défense (+ 250 emplois) et la Justice (+ 250).

S'agissant de la partie recettes

Déjà les recettes de 2005 avaient enregistré des moins-values découlant des allègements cumulés considérables en faveur des entreprises, des hauts revenus et des patrimoines élevés. C'était particulièrement le cas en matière d'impôts sur les sociétés qui, par rapport à 2004, demeuraient pratiquement étales, alors que le Cac 40 s'envolait, témoignant d'une bonne santé financière.

Ce sera encore plus vrai en 2006. Comme le note le rapporteur général de la Commission des finances de l'Assemblée nationale, les mesures fiscales antérieures réduiront de 3,9 milliards les ressources du budget de l'État avant même la prise en compte des mesures décidées pour 2006. À elles seules, les lois pour la confiance et la modernisation ainsi que la loi PME adoptée en cours d'année 2005 allège de 240 millions les impôts à la charge des entreprises.

S'agissant plus précisément des ménages : les principales dispositions

S'agissant de l'impôt sur le revenu

Le relèvement des tranches du barème de l'impôt sur le revenu et des divers seuils associés de 1,8 % (taux de l'inflation), relèvement qui bénéficie pleinement aux revenus les plus élevés atteints par le taux marginal de 48,0 %, aura un coût pour l'État de 1,2 milliard.

La majoration de 50 % sur deux ans de la prime pour l'emploi (PPE), aura pour sa part un coût de 500 millions,

(28) Ainsi, pour financer ses réformes fiscales prenant effet en 2007, le ministre compte sur la Lolf pour faire baisser en volume des dépenses de l'Etat.

(29) On ne peut s'abstenir de rapprocher par exemple ces saignées successives de personnel et la stagnation des résultats du contrôle fiscal en euros courants entre 2001 et 2004, ce qui signifie une baisse importante en euros constants.

(30) Ce qui laisse pourtant sur sa faim Georges Tronc, rapporteur du budget Fonction publique qui voudrait réduire en dix ans, de 380 000 le nombre de fonctionnaires.

dont 200 millions pour 2006, découlant du grand nombre de bénéficiaires (8,8 millions de foyers fiscaux). D'après les exemples fournis, les augmentations de prime variaient en 2006 selon les cas de 165 euros à 384 euros, soit de 13,75 à 32 euros par mois. Rappelons que le principe même de cette prime est des plus contestables dans la mesure où elle constitue un facteur incitatif à la politique de bas salaires mise en œuvre par le patronat. Ce que doit reconnaître l'exposé des motifs selon lequel « *il est proposé de transformer la PPE en un véritable complément de rémunération pour les bas revenus des personnes qui travaillent* ». La loi votée par le Parlement, en limitant à 8 000 euros majorés de 750 euros par enfant à charge le total constitué par un certain nombre de « niches fiscales », allait dans le bon sens ; même si cette disposition relevait plus d'un effet d'annonce que d'une portée véritable. De nombreux avantages et non des moindres, étaient en effet exclus du plafonnement. Mais le Conseil constitutionnel, prenant prétexte de son « excessive complexité », a censuré cette mesure comme contraire à la Constitution. Comme si le jeu combiné des différentes « niches fiscales » n'était pas en lui-même complexe et source d'évasion altérant la progressivité du prélèvement, ce qui sans doute pour le Conseil, n'est pas inconstitutionnel !

S'agissant de l'impôt de solidarité sur la fortune

Le seuil d'imposition à l'ISF est pour sa part porté à 750 000 euros et les tranches de barème relevées de 1,8 %, revalorisation dont, comme pour l'impôt sur le revenu, bénéficieront à plein les plus grandes fortunes. Cela pour un coût non estimé dans le volume des « voies et moyens ».

Ajoutons que dès la première lecture, l'Assemblée nationale a adopté un amendement déposé par la droite, instituant une exonération de 75 % en faveur des actions détenues par les dirigeants et salariés ou retraités - il s'agit bien entendu de salariés de haut rang et non du salarié lambda. En fait, 12 000 privilégiés bien connus du ministre qui fut, il n'y a pas si longtemps, leur collègue, verraient selon l'estimation fournie, leur ISF être allégé de 70 millions, et cela au nom de la croissance et de l'emploi ! Dans le même esprit, l'exonération de 50 % dont bénéficiaient les titres faisant l'objet d'un engagement collectif de conservation (pacte Dutreil) d'une durée minimale de 6 ans, est portée au même taux de 75 %. Ces mesures ne sont pas les seules qui allégeront l'ISF. La loi de finances institue en effet une mesure baptisée « bouclier fiscal », limitant à 60 % des revenus perçus en 2004, le total des impôts payés par un même contribuable au titre de l'impôt sur le revenu,

du prélèvement libératoire, de l'impôt de solidarité sur la fortune, de la taxe d'habitation et des taxes foncières afférentes à la résidence principale. Dans les faits, il est évident que cette mesure, dont le coût est évalué à 401 millions, bénéficiera essentiellement aux contribuables ayant des patrimoines très élevés. Le plafonnement ne remet d'ailleurs pas en cause celui existant, limitant le prélèvement constitué par l'ISF et l'impôt sur le revenu à 85 % des revenus de l'année précédente. Le droit à restitution s'exercera pour la première fois en 2007, au titre des impôts payés en 2006.

Mutations à titre gratuit

Par ailleurs, de nombreuses mesures antérieures ont réduit considérablement la charge fiscale constituée par les droits de mutation à titre gratuit, ce qui permet à des patrimoines importants de voir les droits afférents à leur transmission à titre gratuit être allégés d'autant et même totalement exonérés. Les bénéficiaires ne s'y sont pas trompés, ce qui a eu pour effet d'en multiplier le volume d'où une hausse purement circonstancielle des droits perçus par le Trésor au titre des donations notamment. Les hausses enregistrées sur le marché immobilier jouent dans le même sens à l'égard des droits de mutation à titre onéreux, ce qui a d'ailleurs bénéficié largement à certaines collectivités locales. La loi de finances porte les limites d'âge des donateurs de 65 à 70 ans et de 70 à 80 ans pour bénéficier d'une réduction des droits de 35 et 10 % (donations en nue propriété) et 50 et 30 % (donations en toute propriété). Par ailleurs, elle réduit de dix à cinq ans le délai de rappel des donations antérieures, au-delà duquel elles n'ont plus à être rapportées, ce qui atténuera la progressivité du barème d'imposition des droits de mutation.

Accessoirement, est institué un abattement de 5 000 euros en faveur des transmissions entre frères et sœurs ne vivant pas ensemble ainsi que les donations consenties au profit des neveux et nièces. Pour 2006, le coût de ces mesures serait de 90 millions. On peut dire que toutes ces mesures participent d'une entreprise de destruction programmée de la fiscalité patrimoniale.

S'agissant plus précisément des entreprises

Au prétexte d'encourager la recherche opérée par les entreprises, le projet de loi majore de 5 à 10 % le crédit d'impôt accordé au titre du montant des dépenses effectuées en cours d'année, ce qui aura pour effet d'en faire bénéficier toutes les entreprises en ayant déclarées quel qu'en soit le montant. Alors qu'en revanche, le taux de 45 % de l'accroissement des dépenses engagées par rapport à la moyenne de celles exposées au cours des

(31) *La compensation des allègements de cotisations patronales qui s'opèrerait par une dotation budgétaire au titre de la section « Emploi et travail », s'opère désormais (article 41 du projet de loi de finances) par l'attribution à la Sécurité sociale d'un panier de recettes fiscales dont le produit est évalué pour 2006 à 1932 millions. Le montant des allègements et leur progression seront ainsi moins visibles.*

Récapitulation chiffrée des allègements d'impôts applicables en 2006

(Volume des voies et moyens, en millions d'euros)

A- Ménages			
	I- Impôt sur le revenu		
		1- Effet de la loi de finances pour 2006	1 415
		Dont :	
		- Indexation du barème et des limites des tranches	1 200
		- PPE	200
		- Abaissement des taux d'intérêt de retard	10
		- Exonération des plus-values immobilières	5
		2- Incidence des mesures antérieures (solde allègements et majorations)	456
	II - Impôt de solidarité sur la fortune		
		- Relèvement du barème	Non évalué
		- Exonération de 75 % des actions détenues par les dirigeants et les salariés	70
	III - Mutations à titre gratuit		
		- Effet de la loi de finances 2005	83 ⁽³⁴⁾
		Dont :	
		- donations	53
		- successions	30
B - Entreprises			
	I- Impôt sur le revenu		
		Provision pour investissement de 5 000 euros (acquisition d'immobilisations amortissables autres qu'immeubles et véhicules de tourisme). Article 10.1 Loi PME	108
	II - Impôt sur les sociétés		
		1 - Solde des allègements sur les majorations découlant de la loi de finances 2006 et des incidences en 2006 des dispositions prises antérieurement	1 000 ⁽³⁵⁾
		2- Imputation sur l'ISF en 2006 du prélèvement exceptionnel sur les distributions de dividendes opérées en 2005	1 200
	III - Taxe professionnelle		
		Pérennisation du dégrèvement de taxe professionnelle sur les investissements nouveaux	1 100
		IV - Contribution des institutions financières (suppression progressive de la contribution)	50
	Total :		3 458

(32) Sociétés unipersonnelles d'investissement à risque. Elles bénéficient d'une exonération d'impôt sur les sociétés de 10 ans et leur associé unique d'une exonération d'impôt sur le revenu sur les bénéfices distribués.

(33) La baisse apparente des ressources non fiscales (24 839 millions d'euros contre 34 438 en 2005) tient aux changements de périmètres, la réalité étant tout autre.

(34) Par une astuce de présentation, la prorogation de la mesure « dons exceptionnels » (loi pour le soutien à la consommation et à l'investissement) et le rehaussement du plafond d'exonération de 20 à 30 000 euros sont, du fait même de leur effet purement incitatif chiffrés en augmentation de recettes.

années précédentes, est ramené à 40 %. La moins-value entraînée par cette mesure dont on peut s'interroger sur le caractère incitatif, s'élèvera pour le Trésor à 200 millions. À cette mesure, s'ajoutent le doublement de la déduction des frais de personnel et de fonctionnement liés à l'emploi de jeunes chercheurs et une meilleure prise en compte des dépenses des sous-traitants et des frais de brevets, mesures évaluées à 40 millions.

Mais la mesure la plus coûteuse sera la pérennisation du dégrèvement de taxe professionnelle des investissements nouveaux. Elle s'élèvera à 1,1 milliard d'euros pour 2006. Certes, en contrepartie, l'IFA (imposition forfaitaire annuelle) ne serait plus imputable sur l'IS, mais viendrait en déduction du résultat imposable. Il en découlerait en

2006, une charge de trésorerie de 500 millions. De même, afin de limiter les abus, la déduction des intérêts versés par les sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés, à des entreprises du même groupe serait restreinte.

Par contre, afin de favoriser le développement des Suir ⁽³²⁾, le seuil minimum de détention par la Suir des sociétés cibles sera supprimé et le seuil maximum porté à 30 % au lieu de 25 %. Pour alléger la fiscalité du secteur agricole, il est institué une exonération de 20 % de la taxe sur les propriétés non bâties.

Rappelons que les sociétés anciennement redevables du précompte bénéficieront en 2005 d'un remboursement de 1,2 milliard d'euros du prélèvement exceptionnel auxquelles elles ont été assujetties lors de la réforme du

Simulations ministérielles

En euros	Salaires déclarés	Impôt avant réforme	Après réforme	Allègement	%
Célibataire	3 Smic 35 454	4 524	4 438	86	2%
	20 Smic 236 360	86 473	77 709	8 764	10,13 %
Marié 2 enfants (3 parts)	20 Smic 236 360	72 564	61 777	10 787	14,87%

Simulations complémentaires effectuées

En euros	Revenu net imposable	Impôt avant réforme (*)	Après réforme (**)	Allègement	%
Célibataire	1 000 000	471 059	388 303	82 756	17,57%
	10 000 000	4 799 159	3 988 303	810 846	17,2%
Marié 2 enfants (3 parts)	1 000 000	456 900	364 907	91 993	20,13%
	10 000 000	4 785 000	3 964 907	820 093	17,1%

(*) Barème revenus 2005 imposés en 2006.

(**) Il n'a pas été tenu compte de l'éventuel plafonnement du quotient familial, ce qui ne modifie pas le sens du constat.

régime fiscal de distribution des dividendes, et qu'en 2006, les sociétés bénéficieront à concurrence de 550 millions de la suppression de la sur-contribution Juppé.

Au total, selon le rapporteur général du budget, l'impôt sur les sociétés sera diminué de 1 milliard (1 936 millions d'allègements pour 930 millions de charges supplémentaires).

Ces allègements de recettes fiscales dégradant un peu plus le solde budgétaire, le gouvernement est conduit, selon les termes du rapporteur général, à « solliciter fortement les recettes non fiscales » (privatisations en particulier). À ce titre, il écrit : « Ce ne sont pas moins de 4,7 milliards de ressources nouvelles en 2006 par rapport à 2005 déjà en hausse de 0,7 milliard par rapport à 2004. »⁽³⁵⁾

Deux mesures phares l'emportent sur toutes les autres

Bien que ne devant produire leurs effets qu'en 2007, ces deux mesures sont les plus significatives envisagées par l'actuel gouvernement, à savoir, alléger l'imposition des ménages aux revenus les plus élevés d'une part, la charge des entreprises d'autre part ; l'une et l'autre pour des montants très importants : 3,6 milliards pour l'IRPP et 1,4 milliard pour la taxe professionnelle en ce qui concerne l'État, sans parler, s'agissant de cette taxe, de la mise à contribution des finances des collectivités locales.

Concernant l'impôt sur le revenu

Le nombre de tranches serait réduit de 7 à 5 dont dans les deux cas une première tranche à taux zéro, réduction

du nombre de tranches qui mathématiquement réduit la progressivité de l'impôt. Mais ce qui, avec la suppression de l'abattement de 20 % intégré dans le nouveau barème, est le plus significatif, tient à la réduction du taux marginal d'imposition qui passe de 48,09 à 40 %.

S'agissant de l'intégration dans le barème de l'abattement de 20 %, deux remarques s'imposent. La première concerne l'origine de cet abattement⁽³⁶⁾. À l'origine, en effet, il était réservé aux revenus salariaux en raison de la nature particulière des salaires, rémunération de la force de travail qu'il faut entretenir et reconstituer et qui constitue une recette brute à la différence des autres revenus qui sont nets de frais et charges⁽³⁷⁾. À ce titre, ils avaient dès la création de l'impôt sur le revenu, bénéficié d'un taux d'imposition inférieur à ceux applicables aux revenus du capital d'une part, aux revenus mixtes (artisans, petits commerçants) d'autre part. L'abattement qui s'était graduellement substitué aux taux réduits d'imposition fût, en 1975, nonobstant ses origines et fondements, étendu aux bénéfices industriels, commerciaux, agricoles, aux revenus des professions libérales, réalisés par les adhérents des centres de gestion agréés, créés à cette occasion, centres censés être garants de la sincérité des comptes donc du montant du revenu déclaré. L'intégration de l'abattement dans le barème d'imposition qu'institue la réforme, achève le processus de banalisation d'un dispositif à l'origine spécifique.

La seconde remarque concerne le sort réservé par la réforme aux revenus ne bénéficiant pas de l'abattement de 20 % (bénéfices des non-adhérents à un centre de

(35) Au total, selon le rapporteur général (Tome 1) les allègements d'impôt sur les sociétés introduits dans la loi de finances pour 2006 (1,936 milliards d'euros) l'emportent sur les augmentations (0,930 milliard d'euros) de 1 milliard d'euros.

(36) Cf. sur ce point, J.-Y. Nizet (1996), op. cit.

(37) Cf. 10^e rapport du 10 avril 1975 du Conseil économique et social.

gestion, régimes micro BIC et BNC, forfaits agricoles, revenus fonciers, revenus mobiliers). Pour compenser, à leur égard, l'avantage découlant de l'intégration des 20 % dans le barème d'imposition, soit on appliquera aux revenus imposables une majoration de 25 % (non-adhérents aux centres, forfait agricole), soit on réduira les abattements dont ils bénéficiaient (régimes micro, revenus fonciers, revenus mobiliers pour lesquels par exemple l'abattement de 50 % est ramené à 40 %).

On observera avec intérêt qu'aucune compensation n'est par contre envisagée à l'égard des hauts revenus « victimes » à ce jour du plafonnement de l'abattement de 20 % lequel ne pouvait s'appliquer à la fraction des revenus concernés excédant en dernier lieu (impôt 2005) 120 000 euros. Cette fleur faite aux très hauts salaires ou revenus professionnels est significative de l'état d'esprit présidant à la réforme. Car en effet, contrairement à ce que voudraient faire croire les simulations tronquées du ministre, les grands bénéficiaires de la réforme seront les hauts et très hauts revenus, ainsi que le montrent les exemples suivants concernant des revenus salariaux et autres bénéficiant de l'abattement de 20 % :

Ces différentes simulations mettent en évidence que dans le cas d'un célibataire, pour un revenu déclaré de 35 454 euros (3 Smic), l'allègement est de 86 euros, soit de 2 % seulement, alors que pour un revenu imposable de 1 million d'euros, il serait de 82 756 euros, soit de 17,57 %.

S'agissant d'un contribuable marié ayant deux enfants (3 parts) dont le revenu imposable serait de 10 millions, l'allègement est de 820 093 euros, soit 17,1 %.

La réforme de la taxe professionnelle

La pérennisation du dégrèvement temporaire

La loi de finances pour 2006 pérennise, en le modifiant légèrement, le dégrèvement temporaire institué par la loi du 9 août 2004, cher au président de la République ; il s'applique aux immobilisations neuves éligibles à l'amortissement dégressif, créées ou acquises, à compter du 1^{er} janvier 2006.

Il s'applique sur trois ans : la première année, il est égal au produit de la valeur locative du bien en cause par le taux global de l'année d'acquisition, ou celui constaté en 2003 dans la commune s'il est inférieur. La seconde année, il est égal au produit de 75 % de la valeur locative par le taux de l'année d'imposition ou celui de la commune en 2003 s'il est inférieur. La troisième année, c'est le tiers de la valeur locative qui est pris en compte.

Le plafonnement en fonction de la valeur ajoutée

Le dégrèvement complémentaire en faveur des entreprises, plafonné en fonction de la valeur ajoutée, est supprimé

à partir des impositions 2007.

Cette réforme se substitue à celle de plus grande envergure, préconisée par la Commission de réforme pourtant mise en place à cet effet par le gouvernement, laquelle réforme proposait une assiette constituée par la valeur ajoutée de l'entreprise. La réforme votée prévoit – afin de limiter les écarts excessifs d'imposition qui avaient été amplifiés par la suppression dans la base imposable à la taxe professionnelle de la part salariale, et avaient ainsi créé, selon le président de la Commission de réforme, des « oasis de sous-imposition » – un plafonnement uniforme de 3,5 % de la valeur ajoutée dégagée par l'entreprise (1,5 % pour les entreprises de travaux agricoles, ruraux et forestiers).

Ce plafond uniforme se substitue à l'actuel plafonnement dont le taux s'échelonnait de 3,5, 3,8 et 4 %, selon le chiffre d'affaires de l'entreprise⁽³⁸⁾. Le nouveau régime applicable à compter des impositions établies au titre de 2007 est déterminé sur la base des cotisations réellement acquittées par l'entreprise et non sur la base d'une cotisation de référence calculée au taux gelé de 1995.

Le montant total de dégrèvements accordés à l'entreprise, en fonction de la valeur ajoutée pour la part prise en charge par l'État et du dégrèvement pour investissements nouveaux, ne peut excéder 76 225 000 euros. Toutefois, les entreprises concernées peuvent obtenir pour le surplus un remboursement pris en charge par les collectivités locales pour la part du plafonnement provenant de l'augmentation des taux par rapport au taux de référence.

En effet, la part du plafonnement pris en charge par l'État est calculée à partir d'un taux de référence. Ce taux de référence est le taux de l'année 2005 ou le taux de l'année d'imposition si ce dernier est inférieur. Toutefois, le taux de l'année 2005 n'est retenu qu'à hauteur de celui de l'année 2004 majoré différemment selon la catégorie des collectivités. Pour les communes, la majoration du taux de 2004 est de 5,5 % ; pour les départements, la majoration est de 7,3 % et pour les régions de 5,1 %. En définitive, les augmentations de taux au-delà du taux de référence, entraîneront des dégrèvements à la charge des collectivités locales. Le but est clair, figer les taux de la taxe professionnelle nonobstant l'augmentation des charges auxquelles les collectivités locales ont à faire face. Le coût de la mesure applicable en 2007 est évalué à 1,4 milliard d'euros pour l'État et de 40 millions pour les collectivités locales.

On reste perplexe devant l'étendue des allègements d'impôts entraînés par les dispositions de la loi de finances applicables tant en 2006 qu'en 2007, et dont les bénéficiaires essentiels sont les titulaires de hauts et très hauts

(38) Les entreprises les plus favorisées seront évidemment celles relevant précédemment du taux de plafonnement de 4 % autrement dit les plus grandes, celles dont le chiffre d'affaires excède 76 225 000 euros.

revenus et de patrimoines importants et très importants, cela alors même que le ministre des Finances annonce avec fracas un endettement énorme de toute évidence d'ailleurs, majoré dans un souci de mise en condition de l'opinion, annonciateur de mesures drastiques pour « réduire le train de vie de l'État ». La France « vit au dessus de ses moyens » affirme-t-il, alors que des millions de citoyens vivent en dessous du seuil de pauvreté. Dans le même temps, il accorde de nouveaux cadeaux

à ceux consentis les années précédentes, aux favorisés des revenus et des patrimoines.

Mais comme si cela ne suffisait pas, la loi de finances rectificative pour 2005 en rajoute une dose supplémentaire. Deux jours à peine après l'adoption de la loi de finances pour 2006, le Parlement adoptait en effet une loi de finances rectificative pour 2005 comportant plus de 100 articles.

Jean Raymond

Loi de finances rectificative pour 2005

Sans entrer dans le détail d'un texte comportant des mesures d'une extrême complexité technique, on retiendra essentiellement les mesures allant dans le même sens que les orientations générales de la loi de finances pour 2006 : alléger les charges fiscales des possédants et des entreprises. S'agissant de l'impôt sur le revenu, on retiendra l'élargissement à l'ensemble des activités de prospection du régime d'exonération des salaires des détachés à l'étranger, ainsi que l'assouplissement des conditions d'exonération des suppléments de rémunération perçus par les salariés et mandataires sociaux (dirigeants de sociétés) travaillant temporairement en France. Très significatif des faveurs accordées aux bénéficiaires de hauts salaires, quel que soit leur niveau de rémunération, leurs avantages en nature seront désormais évalués selon le barème forfaitaire en vigueur en matière de cotisations de sécurité sociale, alors que jusqu'à présent, ils devaient l'être d'après leur valeur réelle lorsque leurs rémunérations excédaient le plafond de la sécurité sociale (31 068 euros en 2006). De même, les indemnités compensatrices versées par les compagnies d'assurances à leurs agents généraux lors de leur départ à la retraite, échappent désormais à l'impôt sur le revenu moyennant le paiement d'une taxe de 4 % sur la fraction d'indemnité comprise entre 23 000 et 107 000 euros, et seulement de 2,6 % sur la fraction supérieure à ce chiffre. Ainsi, à un prélèvement progressif, on substitue un prélèvement dégressif ! Mais c'est en matière de bénéfices industriels et commerciaux et de plus-

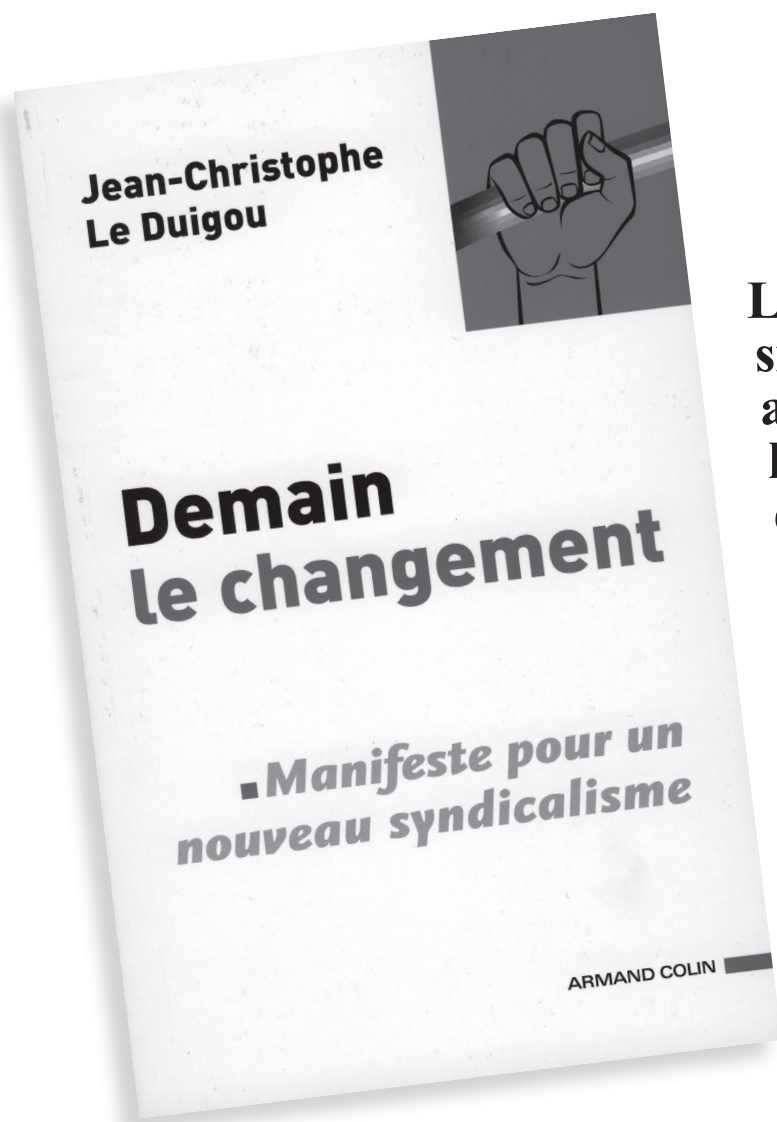
values réalisées par les PME que les mesures d'allègements sont les plus importantes. Les chiffres d'affaires réalisés par les PME individuelles pour bénéficier de l'exonération totale des plus-values, soit 250 000 euros ou 90 000 euros s'agissant de prestations de services et de 350 000 euros pour l'exonération partielle, sont désormais comptés hors taxe au lieu de TTC, ce qui revient à les augmenter de 19,6 %.

Concernant les limites d'exonération des plus-values de cession de fonds de commerce ou de branche complète d'exploitation, d'une valeur inférieure à 300 000 euros, ce régime, qui prenait fin le 31 décembre 2005, est rendu permanent, à condition que l'activité ait été exercée durant cinq ans au moins. Il est étendu aux transmissions à titre gratuit qui en étaient jusqu'à présent exclues, ainsi qu'à celles portant sur une activité agricole et aux parts d'une société de personnes. Si la valeur est comprise entre 300 000 et 500 000 euros, elle ouvre droit à une exonération dégressive.

Les plus-values portant sur les immeubles affectés à l'exploitation ou sur des parts de sociétés dont l'actif est principalement constitué de tels biens par une entreprise relevant de l'impôt sur le revenu, qu'il s'agisse ou non d'une PME, bénéficieront d'un abattement de 10 % par année de détention au-delà de la cinquième année. Autrement dit, elles seront totalement exonérées au bout de quinze ans.

Concernant les revenus immobiliers, au faux prétexte d'encourager l'investissement à long terme des parti-

culiers dans les sociétés, le régime d'imposition au taux de 16 % majoré des prélèvements sociaux des plus-values réalisées sur les cessions de valeurs mobilières et droits sociaux – si le montant annuel des cessions excède 15 000 euros – est fortement allégé. Un abattement pour durée de détention (décompté à partir du 1^{er} janvier 2006 pour les titres acquis antérieurement) est institué. Il sera d'un tiers par année de détention des titres au-delà de la sixième année, ce qui conduit à une exonération totale de la plus-value réalisée sur des titres détenus depuis plus de huit ans. Les prélèvements sociaux ne sont pas concernés par ce dispositif d'exonération. Faisant suite à la mise hors la loi par la Cour européenne de justice de l'exit tax sur les plus-values latentes en sursis d'imposition à la suite d'un transfert de domicile hors de France dans un État de l'espace économique européen, les sommes perçues à ce titre avant le 1^{er} janvier 2005 feront l'objet d'un dégrèvement d'office pour la fraction de l'imposition afférente aux titres qui, au 1^{er} janvier 2006, sont toujours dans le patrimoine du contribuable. Corrélativement, les reports d'imposition sont rétablis de plein droit sur les titres concernés lors du transfert de domicile. Indiquons enfin que l'exonération de la taxe sur les conventions d'assurance dont bénéficiaient les contrats souscrits auprès des mutuelles et couvrant d'autres risques que la maladie, est supprimée. Cette mesure participe à l'offensive antimutuelles menée à l'instigation de Bruxelles, d'alignement sur les entreprises d'assurances.



L'heure est venue, si l'on veut renouer avec le fil de grandes luttes émancipatrices, de définir de nouvelles perspectives et des modalités inédites d'actions syndicales et démocratiques.

Le champ du possible est bien plus ouvert qu'on ne le pense.

Ce livre l'explore et s'offre comme un appel aux débats