Vincent Drezet

POUR L'IMPÔT
MIEUX D'IMPÔT, VOILÀ L'ENJEU !

Dans une démocratie, le lien entre l'individu et la société s'effectue par l'impôt. Car l'impôt constitue en quelque sorte une mise au pot commun dont les agents économiques (ménages, entreprises) s'acquittent afin de financer une action publique dont chacun bénéficie, directement et indirectement. L'impôt, mis en œuvre dans le cadre de la législation fiscale votée par le Parlement, constitue ainsi non seulement un attribut de souveraineté mais également un outil du « vivre ensemble ».

La fiscalité apparaît comme un domaine rébarbatif car trop technique. Mais les grands enjeux sont au fond assez simples à énoncer : schématiquement, on peut ainsi avancer que les deux enjeux qui structurent le débat fiscal sont, d'une part, la question du niveau de ressources publiques nécessaires au financement de l'action publique (autrement dit, « combien ? ») et, d'autre part, la question de la répartition de l'impôt (autrement dit, « qui paie et selon quels modalités et critères ? »).

Le premier enjeu découle naturellement de choix politiques sur la place et le rôle de l'action publique, entendue ici au sens large (c'est-à-dire de l'ensemble formé par les services publics, la protection sociale, la réglementation, ou encore les aides économiques…). Sur ce point, on rappellera qu'historiquement la France a fait le choix d'un haut niveau d'action publique financée par l'impôt, les cotisations sociales et les recettes non fiscales. Cet ensemble forme le fameux « modèle social » si souvent invoqué dans le débat public.

Il n'est pas inutile d'y revenir un instant.

La sécurité sociale prend ainsi en charge de nombreux besoins sociaux, elle représente plus de la moitié des ressources publiques (également dénommées « prélèvements obligatoires ») et des dépenses publiques. En effet, elle relève principalement de mécanismes collectifs solidaires à

la différence d'autres pays qui ont fait le choix d'une protection sociale fondée sur des choix individuels et dont le financement, issu de cotisations volontaires individuelles et différenciées suivant le niveau de couverture, n'est pas obligatoire et n'est donc pas pris en compte dans les comparaisons internationales (qu'il s'agisse des « prélèvements obligatoires » ou des dépenses publiques).

Les services publics occupent également, là encore historiquement, une place importante dans la société française : fondés sur des principes forts d'accessibilité, d'égalité de traitement ou encore de continuité, ils sont au cœur de la société française malgré un net repli constaté ces dernières années.

Au-delà, l'importance de l'intervention de l'action publique dans l'économie (au travers des aides aux agents économiques par exemple) est notable.

Tout débat sur l'importance de cette action publique conduit naturellement à la question de son financement par la collectivité. Il peut exister plusieurs modalités pour ce financement qui suppose pour le mettre en œuvre une autorité publique souveraine et légitime, l'État. Mais ce financement sera nécessairement réparti sur les agents économiques de la société qui fait ce choix pour elle-même, c'est-à-dire pour ses membres. Le financement par l'impôt suppose bien évidemment une politique budgétaire qui donne les marges de manœuvre nécessaires à l'action publique. En théorie, l'État peut fixer lui-même son niveau de ressources, ce qui permet de limiter les déficits publics et la dette publique à l'investissement ou à l'absorption des variations conjoncturelles (notamment par le jeu des stabilisateurs automatiques), à condition toutefois de ne pas les creuser par des allégements fiscaux inconsidérés ni par une mauvaise gestion. On rejoint ici une problématique très actuelle.

Le second enjeu relève pour sa part très directement de la politique fiscale proprement dite. Celle-ci consiste en effet à organiser le niveau et la répartition du financement de l'action publique par l'impôt et, plus généralement, par le jeu des recettes publiques (soit la somme des impôts nationaux, des impôts locaux et des ressources sociales). Cette politique fiscale obéit en théorie à des principes fondamentaux dont les plus emblématiques sont incarnés dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen d'août 1789 [1]. Si ces principes font toujours l'objet d'âpres

1. On mentionnera ici les articles suivants : l'article 13 (« Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable ; elle doit être également répartie entre les citoyens, en raison de leurs facultés »), l'article 14 (« Les

débats, leur lecture historique peut se résumer ainsi : le système fiscal ne doit pas être inégalement réparti, il doit « tenir compte » de la capacité contributive, autrement dit de la situation économique des agents économiques. C'est ce qui justifie l'existence d'impôts directs progressifs, comme l'impôt sur le revenu par exemple.

C'est bien entendu principalement sur cette seconde question que nous nous concentrerons sans jamais oublier cependant que la première est déterminante : il est par exemple impossible de prôner « plus », « moins » ou encore « mieux » d'impôt sans prendre en compte la place de l'action publique. « Plus d'impôt » peut ainsi conduire à une amélioration des moyens de l'action publique et/ou à l'accroissement de sa place et de son rôle dans la société. Inversement, « moins d'impôt » suppose de préciser quels seraient les pans de l'action publique qui seraient abandonnés et/ou reversés au secteur privé marchand. Bien entendu, entre ces deux approches très schématiques, d'importantes nuances existent entre ceux qui prônent une redéfinition de l'action publique à « prélèvements » constants, ceux qui prônent des baisses d'impôts progressives ou importantes, etc. Tout plaidoyer pour un financement d'une action publique véritablement solidaire par un impôt juste suppose au préalable un petit retour historique et la prise en compte de la situation actuelle.

L'importance historique de l'impôt en France

De 1789 à 2014

L'impôt est au cœur de notre histoire. L'actualité le démontre encore aisément. Marquée par ce que Pierre Moscovici, alors ministre de l'Économie et des Finances, avait qualifié à la fin de l'été 2013 de « ras-le-bol fiscal », la période actuelle montre tout à la fois un mécontentement devant la hausse de certains impôts (l'impôt sur le revenu, la taxe sur la valeur ajoutée et la taxe d'habitation, par exemple), une incompréhension et une inquiétude croissantes devant l'évolution de la législation fiscale et, enfin, un vrai besoin, malheureusement déçu, d'une réforme fiscale d'ampleur permettant de redonner du sens, de la lisibilité, de la justice et de l'efficacité.

Cette situation n'est pas vraiment nouvelle. Pour exagérée qu'elle puisse

---

citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée ») et l'article 15 (« La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration »).

paraître, l'affirmation selon laquelle le parallèle est troublant entre 1789 (année au cours de laquelle la révolution fut précédée d'une contestation du système fiscal de l'époque par le tiers état qui supportait la charge fiscale quand la noblesse et le clergé en étaient exonérés) et la période actuelle a une certaine pertinence. Car actuellement, un peu à l'image du tiers état qui dénonçait une forme, certes extrême, d'injustice fiscale, la population a compris que depuis de nombreuses années les allégements d'impôts, généraux (baisse des taux du barème de l'impôt sur le revenu) ou ciblés (niches fiscales), ont massivement bénéficié aux contribuables les plus riches sans autre impact que l'accroissement des inégalités tandis que, dans le même temps, les classes moyennes et modestes voyaient leurs impôts augmenter continuellement (les impôts locaux notamment). En outre, la complexité du système fiscal est devenue excessive. En clair, l'injustice et l'illisibilité du système fiscal sont de moins en moins supportables…

Le parallèle avec les débats entourant la création de l'impôt sur le revenu est également troublant. Cent ans après la création d'un impôt progressif sur le revenu né après plus de trente ans de débats politiques acharnés, la question de la progressivité de l'impôt, jugée confiscatoire par les uns ou insuffisante par les autres, ou encore celle de la contrepartie du système déclaratif, c'est-à-dire le contrôle fiscal, demeurent le terrain de joutes passionnées et « clivantes » à bien des égards. Voté en juillet 1914, le projet de création d'un impôt progressif sur le revenu aura connu de multiples discussions, le plus souvent passionnées voire même polémiques, et aura été voté finalement sur la base d'un *deal* pouvant paraître bien curieux : le vote de la loi militaire contre le vote de l'impôt sur le revenu (impôt par ailleurs nécessaire pour financer la guerre qui s'annonçait…).

Le centenaire emblématique de l'impôt sur le revenu progressif

La loi instaurant l'impôt sur le revenu progressif a été votée en juillet 1914 au terme d'un long débat. Les arguments des détracteurs de l'impôt sur le revenu au XIXe siècle et au début du XXe par les conservateurs de l'époque sont pratiquement les mêmes que ceux que les « libéraux » avancent aujourd'hui pour prôner l'instauration d'une *flat tax* (un impôt proportionnel sur les revenus qui en finirait avec la progressivité) ou, plus modestement, une baisse des taux du barème de l'impôt sur le revenu afin d'en atténuer la progressivité au nom de la compétitivité et de l'attractivité fiscale.

La progressivité de l'impôt est discutée et même contestée de longue

date. Au XIXe siècle, Adolphe Thiers s'est ainsi résolument opposé à la création d'un impôt sur le revenu progressif, avec un certain succès puisque les projets en ce sens ont tous été repoussés jusqu'en juillet 1914. Des affirmations radicales se sont exprimées pour dénoncer ce qui était considéré ni plus ni moins comme un « vol ». En 1908, alors que le projet de création d'un impôt sur le revenu est toujours en débat, l'économiste Paul Leroy-Beaulieu écrit : « Il n'y a pas de termes assez sévères pour juger pareilles prescriptions. C'est abominable, c'est scandaleux, c'est du vol, c'est de la piraterie [2]. » Les oppositions à ce projet viennent surtout des milieux conservateurs et libéraux, même si des personnalités de gauche se sont également opposées à l'impôt progressif, notamment Pierre-Joseph Proudhon pour qui « l'impôt progressif se résout, quoi qu'on fasse, en une défense de produire, en une confiscation, en une mystification [3] ».

Cette critique de la progressivité de l'impôt a traversé le siècle, on la retrouve aujourd'hui dans les projets de ceux qui réclament une *flat tax* ou, de manière plus modérée, de ceux qui pensent qu'il faut baisser les taux (notamment les taux supérieurs) de l'impôt sur le revenu, ou encore de ceux qui réclament la suppression de l'impôt de solidarité sur la fortune. Du XIXe siècle à aujourd'hui, les arguments avancés sont les mêmes : la progressivité de l'impôt ruinerait le pays car elle inciterait les investisseurs et les riches à s'exiler. Entre-temps, le pays s'est pourtant développé, il n'a jamais été aussi riche et est l'un des premiers du monde en termes de richesse par habitant.

L'impôt sur le revenu a également été contesté en raison de son caractère déclaratif, jugé inquisitorial par ses opposants. C'est le principe de la déclaration des revenus et sa contrepartie, le contrôle par une administration publique chargée de servir l'intérêt général, qui ont été (et sont encore aujourd'hui) contestés : or, comme il est nécessaire qu'une telle déclaration des revenus soit instaurée pour l'établissement de l'impôt, combattre la déclaration est pour les opposants à l'impôt sur le revenu une stratégie ne visant ni plus ni moins qu'à empêcher l'instauration d'un tel impôt. Cette critique perdure et, désormais, c'est le contrôle fiscal qui est critiqué pour son caractère prétendument inquisitorial. Récemment, le Medef n'a ainsi pas hésité à prétendre dans une de ses études que « les contrôles fiscaux se durcissent » et à dénoncer « l'application

2. Jean-Noël Jeanneney, « La bataille de la progressivité sous la IIIe République », *Pouvoirs*, n° 23, *L'impôt*, novembre 1982.
3. *Théorie de l'impôt*, posthume, 1866.

systématique des pénalités souvent disproportionnées appliquées abusivement et détournées de l'esprit des textes »[4]. Cette étude, principalement à charge, méconnaît toutefois la réalité statistique. Car, de fait, le ratio entre le nombre de contrôles et le nombre d'entreprises montre clairement qu'il n'y a pas de hausse des contrôles et qu'en moyenne la comptabilité d'une entreprise soumise à la taxe sur la valeur ajoutée est vérifiée une fois par siècle ou que la comptabilité d'une entreprise soumise à l'impôt sur les sociétés est vérifiée une fois tous les trente-huit ans.

Au-delà, tout cela démontre que l'impôt demeure plus que jamais un fait politique, économique et social qui révèle des choix de société et qui mérite un vrai débat citoyen. Pour que cela soit possible, encore faut-il tenir compte des réalités et des enjeux du moment.

Défendre un « mieux d'impôt » légitime, nécessaire et possible !

Analyser le « ras-le-bol fiscal » pour le dépasser

Le « ras-le-bol fiscal » évoqué par l'ancien ministre de l'Économie et des Finances à l'été 2013 et très rapidement repris et diffusé par les médias a été analysé un peu trop hâtivement par la plupart des commentateurs, journalistes et responsables politiques comme une conséquence des choix faits ces dernières années. Pour les plus idéologues, il constitue même la preuve que la France a atteint un niveau trop élevé, donc insupportable, de prélèvements fiscaux et sociaux. La célèbre courbe de Laffer est régulièrement invoquée… L'affirmation, par trop simpliste, mérite d'être complétée, précisée et corrigée, et ce d'autant plus qu'elle fait le lit des thèses antifiscales qui, surfant habilement sur ce « ras-le-bol », tentent de faire avancer une idéologie ultraconservatrice.

Les hausses d'impôts de la période récente ont certes été importantes. Elles ont indéniablement joué un rôle dans le rejet de l'impôt et l'affaiblissement du consentement à l'impôt qui en découle. Elles ont de plus été peu lisibles, ce qui a ajouté à la confusion et au mécontentement. C'est particulièrement vrai pour l'impôt sur le revenu : à la différence d'une hausse des taux qui eût été plus simple, elles procèdent toutes de mesures techniques qui n'ont été « découvertes » par les contribuables qu'une fois mises en œuvre et concrètement retranscrites dans les avis d'imposition. Il en va ainsi du gel de l'évolution des tranches du barème par rapport à l'inflation, par exemple. L'afflux en masse des contribuables

4. « Les entreprises et le contrôle fiscal », enquête du Medef et du cabinet Taxand, octobre 2013.

à l'accueil des services de la Direction générale des finances publiques l'atteste. En outre, ces hausses sont intervenues dans un contexte de crise profonde, de hausse du chômage et de paupérisation d'une partie importante de la population. Enfin, elles se sont accompagnées d'un repli et d'une dégradation de l'action publique. Le bilan de ces mesures et du contexte dans lequel elles ont été prises est clair : avec plus d'impôt dans un système fiscal déséquilibré et de plus en plus complexe, une dégradation de la quantité et de la qualité des services publics en contrepartie, une absence d'amélioration de la situation économique et sociale, tous les ingrédients d'un « ras-le-bol » sont donc bel et bien réunis.

Ce « ras-le-bol » ne provient donc pas seulement des hausses d'impôt récentes, il n'est pas non plus uniquement « fiscal ». Il s'inscrit dans un contexte de crise majeure, de forte pression sur le pouvoir d'achat et de hausse des inégalités. Au point qu'il serait plus juste de parler de « ras-le-bol de l'injustice sociale ». On ne peut nier en effet que d'autres éléments non fiscaux alimentent un « ras-le-bol » plus global.

Mieux d'impôt !

Dans le débat public, la tentation est parfois grande d'établir un clivage simpliste et grossier entre les tenants du « plus » et ceux du « moins » d'impôt. La réalité est plus complexe et nuancée. Car au-delà du « plus » et du « moins » d'impôt, c'est aussi et surtout la question de la répartition globale de la charge fiscale qui est posée. Cette répartition, incarnée dans la législation fiscale et le vote de la loi de finances par le Parlement, est de plus en plus considérée comme déséquilibrée, instable et injuste. Ce sentiment est solidement ancré dans la population. Au vu des choix fiscaux effectués ces vingt dernières années, il est compréhensible. Mais il contribue malheureusement aussi à affecter le consentement à l'impôt, pilier de la vie en société dans une démocratie.

« Mieux d'impôt », voilà l'enjeu ! Pour ce faire, il y a urgence à reconsidérer tout à la fois la nécessité de renforcer le consentement à l'impôt et de procéder à une réforme fiscale dont le cap doit être clair : rendre la fiscalité plus simple (sans pour autant qu'elle devienne simpliste), plus stable et plus juste. La chose est certes facile à énoncer et moins à mettre en œuvre, mais elle n'est pas impossible pour autant. Tout est aussi et surtout affaire de volonté politique…

Renforcer le consentement à l'impôt est sans aucun doute l'enjeu crucial de la période. Mais, pour y parvenir, il faut agir tout à la fois sur le levier pédagogique et sur une évolution des politiques fiscales. Ne pas s'atteler à ce chantier reviendrait à faire le lit des diverses formes

d'évitement et de résistance à l'impôt dans un contexte où la concurrence fiscale les favorise déjà : jacqueries, révoltes fiscales (le mouvement des « Bonnets rouges » constitue à ce titre une sérieuse alerte), fraude fiscale (évaluée entre 60 et 80 milliards d'euros par an)… Renforcer le consentement à l'impôt permet également de mieux répondre à une idéologie antifiscale toujours présente qui s'est développée depuis le XIXe siècle avec le développement des idéologies libérales, libertaires et libertariennes. En effet, de Bastiat à Hayek en passant par Proudhon ou, très récemment aux États-Unis, le mouvement Tea Party par exemple, on retrouve une contestation analogue du principe de l'impôt, voire de l'État. Cette idéologie radicale a trouvé un certain écho et peut prospérer si la pédagogie de l'impôt est négligée et/ou si la politique fiscale mise en œuvre n'est pas revue.

L'action pédagogique visant à expliquer le rôle de l'impôt est donc déterminante. Dans un contexte de crise au sein duquel l'individualisme tend à se développer fortement, il est vital de faire comprendre que, quelle que soit la sensibilité politique et citoyenne de chacun, l'impôt joue un rôle majeur dans notre société. Ceci suppose par exemple de montrer ce que l'impôt finance. Imaginer une société sans impôt est également un bon moyen de mesurer la place qu'il occupe. Prenons l'exemple de l'éducation nationale : une société sans impôt reviendrait à renvoyer sur les ménages qui ont des enfants en âge d'être scolarisés le coût de l'éducation nationale alors qu'actuellement ce financement est pris en charge par l'ensemble des membres de la société, qui en bénéficient tous, directement ou non (une main-d'œuvre qualifiée et bien formée est un atout pour toute la société, donc pour l'ensemble de ses membres). Dans une société sans impôt, les seuls ménages ayant des enfants à envoyer à l'école devraient débourser 5 000 euros par an à l'école primaire, 8 000 euros par an au collège, 10 000 euros par an au lycée, etc. On peut décliner toutes les missions assurées par l'action publique et financées par l'impôt pour en conclure qu'assurément, dans une société sans impôt, les déséquilibres et les inégalités seraient insoutenables tant sur le plan social qu'économique : beaucoup n'auraient pas les moyens de financer les études de leurs enfants… Montrer l'importance de ce que l'impôt finance est donc vital.

Cette action pédagogique, véritable enjeu pour une éducation populaire au sens noble du terme, peut se mener à différents âges, et ce dès le collège, par exemple, où la question de la citoyenneté est abordée, voire, sous une forme simplifiée, dès l'école primaire. Il ne s'agit pas de dispenser un enseignement idéologique mais de livrer une éducation

civique de qualité pour que les citoyens de demain aient les moyens de faire librement leurs choix. Bien entendu, une telle action doit également être menée en direction des adultes. Elle relève tout à la fois de la qualité du débat public (malheureusement souvent tronqué par les slogans et les promesses électorales), de l'action des experts, associations citoyennes ou syndicats, du discours des médias et de l'action des pouvoirs publics.

Renforcer le consentement à l'impôt ne peut toutefois se borner à des opérations de communication et de pédagogie, aussi bien menées soient-elles. Cela passe aussi par la compréhension et l'acceptation du système fiscal lui-même. Pour ce faire, il faut avancer une grille de lecture fondée sur les principaux objectifs de la réforme fiscale à mener.

Une fiscalité plus juste

Invoquée parfois à tort et à travers, la justice fiscale est un concept à géométrie variable. Pour les conservateurs, elle suppose d'imposer les contribuables au même taux, grâce à un impôt proportionnel de type *flat tax*. Pour les tenants d'une approche tournée vers la réduction des inégalités et le progrès social, elle suppose au contraire une progressivité du système fiscal plus ou moins forte selon les sensibilités. À la différence de la théorie de « l'impôt-échange » qui assimile l'impôt à un simple prix de l'action publique, très en vogue au cours des XVIIIe et XIXe siècle, la question de la justice fiscale redistributive, portée notamment dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, vise à financer l'action publique mais aussi à réduire les inégalités par un impôt progressif personnalisé qui doit tenir compte des facultés contributives du contribuable.

Rapporté au débat fiscal actuel, l'enjeu de la justice fiscale suppose de rétablir une meilleure progressivité globale du système fiscal. Pour y parvenir, plusieurs chantiers doivent être ouverts :

- Une revue des mesures fiscales dérogatoires (dénommées « niches fiscales ») est indispensable : nombreuses, coûteuses, elles n'ont en outre pas démontré leur efficacité ; une revue ayant pour objectif d'en réduire le coût et le nombre permettrait de rendre l'impôt plus progressif puisqu'il est établi que les agents économiques les plus aisés (ménages riches, grandes entreprises) utilisent massivement ces dispositifs au point que le taux effectif d'imposition diminue au fur et à mesure que leur richesse s'élève.

- Un rééquilibrage des impôts passant par une réduction du poids relatif des impôts indirects et par une réévaluation des impôts directs. Ce rééquilibrage passe aussi par une révision des bases des impôts locaux.

- Une progression régulière des taux d'imposition à l'impôt sur le revenu, notamment.

Une fiscalité plus simple

La revue des « niches fiscales » proposée ci-dessus permettrait également, grâce à la réduction du nombre de ces dispositifs souvent complexes, de simplifier le système fiscal. Par une telle réforme, outre les « niches des riches », il serait également possible d'en finir avec des mécanismes complexes dont l'effet n'a jamais été démontré (la prime pour l'emploi, par exemple). Une révision des bases des impôts locaux favoriserait aussi une plus grande simplicité de l'impôt : les bases des impôts locaux des particuliers, dont les principes ont été arrêtés en 1970, ont été complétées par des dispositifs peu lisibles. Il est donc temps de procéder à une vaste réforme de ces impôts qui, dans le cas de la taxe d'habitation, concernent plus de contribuables que l'impôt sur le revenu (environ 80 % des contribuables paient la taxe d'habitation alors que 55 % des foyers fiscaux sont concernés par l'impôt sur le revenu).

Une fiscalité plus stable

La stabilité fiscale constitue le troisième pilier d'une fiscalité plus efficace et mieux comprise. La fiscalité est l'objet de multiples changements qui déroutent les contribuables et n'offrent pas la visibilité à long terme nécessaire aux investisseurs. Une véritable stabilité fiscale serait un gage de confiance pour les agents économiques.

Enfin, pour mettre en œuvre un tel système fiscal et s'assurer que la législation fiscale est respectée, un renforcement de l'administration fiscale est indispensable pour accueillir le public (on dénombre 34 millions de sollicitations des services de la Direction générale des finances publiques en 2013), gérer les dossiers fiscaux, lutter contre la fraude fiscale, recouvrer l'impôt… Or force est de constater qu'avec plus de trente mille emplois supprimés depuis 2002 tandis que la charge de travail a explosé, tout comme sa complexité, on est loin du compte.

Ces grands axes d'une future (mais malheureusement pour l'heure très hypothétique) réforme fiscale sont à même de réorienter les politiques fiscales afin que celles-ci soient plus justes et plus efficaces, mais aussi mieux comprises et acceptées par la population. Il y a désormais urgence à agir en ce sens.

RÉSUMÉ

Historiquement, l'impôt est source de débats passionnés et très politiques. La période est marquée par une distension du lien entre le citoyen et l'impôt qualifiée de « ras-le-bol fiscal ». L'enjeu est donc prioritairement de renforcer le consentement à l'impôt. Cela passe par une véritable pédagogie mais aussi par l'engagement d'un processus de réforme visant à rendre l'impôt plus simple, plus juste et plus stable. Faire comprendre l'impôt et procéder à une réforme attendue dont le cap est clairement fixé à l'avance sont les deux grands enjeux du débat fiscal actuel.