

Projet de loi de finances 2007 :

vers un « bilan fiscal » lourd de sens...

Sommaire

Introduction : une politique fiscale terriblement cohérente	p. 3
Qui profite des baisses de l'impôt sur le revenu ?	p. 4
Comparaisons de l'IR 2006/2007 : exemples de calculs	p. 5
Evolution de l'imposition en taux et en euros	p. 6
Prime pour l'emploi : plus que de l'affichage, de l'idéologie	p. 7
Bouclier fiscal : les gagnants sont...	p. 9
Quel débat public sur l'impôt ?	p. 10
Fraude fiscale : un enjeu secondaire ?	p. 11
Evaluations externes et récentes de la fraude	p. 13
Déclaration préremplie, où en est-on ?	p. 14
Notes	p. 15

Une politique fiscale terriblement cohérente...

Le contenu de la loi de finances de l'année 2007 vient d'être dévoilé. Il acte la refonte du barème de l'impôt sur le revenu décidée et présentée lors du projet de loi de finances pour l'année 2006. Sauf retouche de dernière minute, les principales dispositions fiscales sont donc désormais connues. Dresser à ce jour un bilan fiscal de la législature est donc possible, même s'il conviendra d'analyser la loi de finances définitivement votée ainsi qu'une probable loi de finances rectificative qui serait votée en fin d'année, comme c'est souvent le cas.

En quelques mots, on retiendra de cette législature des tendances lourdes somme toute très cohérentes : les baisses de l'imposition du patrimoine et de l'impôt sur le revenu ont été présentées comme des mesures permettant de relancer « la croissance et l'emploi », selon la formule convenue bien connue. Empiriquement, rien n'a cependant été constaté¹... Par ailleurs, la hausse de la Prime pour l'emploi (PPE) est venue teinter la politique fiscale d'un certain vernis social qui prête cependant à discussion. Mais dans le même temps, d'autres prélèvements ont augmenté (la Contribution sociale généralisée, la taxe d'habitation ou encore la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, payée par la quasi-totalité des contribuables), confirmant le mouvement de basculement interne à la structure du système fiscal. Celui-ci s'est effectué au détriment des impôts par principe les plus justes (l'impôt sur le revenu progressif notamment) et au profit d'impôts structurellement plus injustes (la taxe d'habitation par exemple).

Enfin, ces années auront été également marquées par un décalage croissant entre les moyens de lutte contre la fraude et la réalité de celle-ci. Les orientations en matière de contrôle fiscal, combinées à la réécriture de certains articles du Code général des impôts, ont affaibli la lutte contre l'évasion et la fraude fiscale. Et comme, au niveau de l'Union européenne, les projets d'harmonisation des législations fiscales se heurtent à l'égoïsme de nombreux Etats membres, l'impuissance règne en la matière...² Alors que le contrôle fiscal se doit d'être une véritable contrepartie au système déclaratif, il devient de plus en plus, au fur et à mesure de son affaiblissement, un argument au service de la promotion de l'attractivité et de la « compétitivité » fiscale du territoire.

Le SNUI analysera dans un prochain document le bilan fiscal de la législature. Le présent dossier se limitera cependant aux principaux aspects de l'évolution de l'imposition des revenus et à la délicate question de la fraude fiscale.

¹ On se souvient de Francis Mer, alors Ministre de l'économie, reconnaissant que la baisse de 5% de l'impôt sur le revenu ne s'est pas traduite par une augmentation de la consommation. Un constat confirmé par l'O.F.C.E.

² C'est du reste ce qui avait conduit le SNUI à sortir son premier livre intitulé « *Pour un serpent fiscal européen : de la concurrence à l'harmonisation* », Syllepse, Paris, 2005.

Qui profite des baisses de l'impôt sur le revenu ?

Le constat est désormais solidement établi et reconnu. Un petit nombre de ménages, dont les revenus sont imposés aux tranches supérieures du barème (et notamment lorsqu'une large partie du revenu est imposée au taux marginal), a bénéficié de l'essentiel des baisses de l'impôt sur le revenu intervenues ces dernières années. C'est bien évidemment l'effet mécaniquement prévisible de la baisse de la progressivité, traduite en pourcentage de baisse du barème, qui rend le mouvement de baisse d'autant plus injuste.

En termes de « répartition » de l'économie d'impôt, l'effet est donc tout sauf neutre. Seule la moitié des foyers fiscaux (la moitié imposable) peut prétendre bénéficier de baisses très inégalement réparties. Les rapports d'exécution budgétaire de la Cour des comptes ont ainsi calculé que :

- **10% des contribuables ont bénéficié de 69% de la baisse de 5% en 2002,**
- **4,5% des contribuables ont bénéficié de 56% de la baisse de 1% en 2003,**
- **2,9% des contribuables ont bénéficié de 45% de la baisse de 3% en 2004.**

On devrait retrouver des proportions semblables en 2007 à la suite de la refonte du barème. L'évolution des taux moyens d'imposition tels qu'ils ressortent de ces mêmes travaux de la Cour des comptes permet de mesurer l'allègement d'une l'imposition des revenus qui tend à se marginaliser : en France le taux moyen d'imposition global est passé de 12,3 % en 2001 à 11,6 % en 2004. Il s'agit là de l'évolution globale des taux moyens qui ne renseignent que sur une évolution générale. On perçoit cependant très nettement la tendance.

Cette baisse se traduit aussi par un coût budgétaire important venant grever un peu plus les comptes publics à l'heure pourtant où l'on invoque une nécessaire réduction des déficits et de la dette. Précisément, le manque de recettes ainsi provoqué risque d'aggraver la situation déjà préoccupante des finances publiques car la dette ainsi créée ne procède pas d'investissements nouveaux mais bien de moindres recettes.

<i>Années</i>	<i>Mesures</i>	<i>Coût annuel (en milliards d'euros)</i>
LFR 2002	Baisse générale de 5%	2,55
PLF 2003	Baisse de 1%	0,55
PLF 2004	Baisse de 3%	1,63
PLF 2007	Refonte barème	4,00

(Source : projets de loi de finances 2003, 2004 et 2007 et loi de finances rectificative 2002)

Ramené aux recettes de l'impôt sur le revenu en 2001 (soit 53,458 milliards d'euros), le total de ces mesures (8,73 milliards d'euros) fait apparaître une baisse globale du barème de l'impôt sur le revenu de 16,33%.

Plus concrètement, les exemples qui suivent montrent ce que les ménages vont économiser dans le cadre de la refonte du barème. Précisons qu'ils ont été effectués en référence au SMIC, qui est passé de 1.217 euros brut mensuels en 2005 à 1.254 euros brut mensuels en 2006. L'incidence de la hausse intervenue entre 2005 et 2006, couplée à celle de la refonte du barème, explique les hausses d'impôt constatées dans certains cas. Cela dit, il résulte avant tout de ce panorama que l'effet est maximum pour les très hauts revenus.

Impôt sur le revenu : de 2006 à 2007...

Célibataire salarié

	<i>Revenus 2005</i>			<i>Revenus 2006</i>		
	<i>Brut annuel</i>	<i>Revenu imposable</i>	<i>IR</i>	<i>Brut annuel</i>	<i>Revenu imposable</i>	<i>IR</i>
SMIC	14.614	11.904	- 694*	15.048	12.219	- 800*
Médian	21.700	18.418	1.169	22.752	18.640	1.088
5 X SMIC	73.070	59.521	11.138	75.240	61.096	11.255
10 X SMIC	146.140	119.043	31.377	150.480	122.193	32.080
15 X SMIC	219.210	178.564	58.183	225.720	183.289	56.075
20 X SMIC	292.280	238.085	86.806	300.960	244.386	80.513

- différence entre impôt dû au titre du barème et montant de la PPE

Couple de salariés sans enfant

	<i>Revenus 2005</i>			<i>Revenus 2006</i>		
	<i>Brut annuel</i>	<i>Revenu imposable</i>	<i>IR</i>	<i>Brut annuel</i>	<i>Revenu imposable</i>	<i>IR</i>
SMIC	29.228	23.808	-981*	30.096	24.438	- 1.585*
Médian	43.400	36.836	2.337	45.504	37.280	2.178
5 X SMIC	146.140	119.043	22.277	150.480	122.193	22.510
10 X SMIC	292.280	238.086	62.755	300.960	244.386	64.162
15 X SMIC	438.420	357.128	116.366	451.440	366.579	112.150
20 X SMIC	584.560	476.172	173.614	601.920	488.772	161.027

- différence entre impôt dû au titre du barème et montant de la PPE

Couple de salariés avec deux enfants

	<i>Revenus 2005</i>			<i>Revenus 2006</i>		
	<i>Brut annuel</i>	<i>Revenu imposable</i>	<i>IR</i>	<i>Brut annuel</i>	<i>Revenu imposable</i>	<i>IR</i>
SMIC	29.228	23.808	- 1.496*	30.096	24.438	- 1.660*
Médian	43.400	36.836	968	45.504	37.280	920
5 X SMIC	146.140	119.043	17.959	150.480	122.193	17.269
10 X SMIC	292.280	238.086	58.437	300.960	244.386	59.765
15 X SMIC	438.420	357.128	112.048	451.440	366.579	107.754
20 X SMIC	584.560	476.172	169.296	601.920	488.772	156.631

- différence entre impôt dû au titre du barème et montant de la PPE

Evolution de l'imposition en taux et en euros

Présentée en évolution des taux effectifs d'imposition et en euros, les conséquences de la refonte du barème prévue pour 2007 s'avèrent parlantes.

	<i>Taux effectif 2006</i>	<i>Taux effectif 2007</i>	<i>Evolution en %</i>	<i>En euros</i>
<u>Célibataire :</u>				
- SMIC	0 %	0 %	0 %	
- Médian	6,34 %	5,84 %	- 8 %	- 106
- 5 SMIC	18,71 %	18,42 %	- 1,5 %	- 117
- 10 SMIC	26,35 %	26,25 %	- 0,3 %	+ 703
- 15 SMIC	32,58 %	30,59 %	- 6,1 %	- 2.108
- 20 SMIC	36,46 %	32,94 %	- 9,6 %	- 6.293
<u>Mariés 0 enfants :</u>				
- SMIC	0 %	0 %	0 %	- 604
- Médian	6,34 %	5,84 %	- 8 %	- 159
- 5 SMIC	18,71 %	18,42 %	- 1,5 %	+233
- 10 SMIC	26,35 %	26,25 %	- 0,3 %	+ 1.407
- 15 SMIC	32,58 %	30,59 %	- 6,1 %	- 4.216
- 20 SMIC	36,46 %	32,94 %	- 9,6 %	- 12.587
<u>Mariés 2 enfants:</u>				
- SMIC	0 %	0 %	0 %	- 164
- Médian	2,62 %	2,46 %	- 6,1 %	- 48
- 5 SMIC	15,08 %	14,13 %	- 6,3 %	- 690
- 10 SMIC	24,54 %	24,45 %	- 0,3 %	+ 1.328
- 15 SMIC	31,37 %	29,39 %	- 6,3 %	- 4.294
- 20 SMIC	35,55 %	32,04 %	- 9,8 %	- 12.665

Ce panorama appelle quelques commentaires rapides :

- « l'effet PPE » est très visible aux alentours du SMIC,
- les salariés payés au niveau « 10 SMIC » voient leur taux effectif d'imposition quasi-inchangé (voir précisions ci-dessous),
- les grands gagnants de la réforme apparaissent cependant clairement : l'économie d'impôt est importante au-delà de 150.000 euros par an (pour un célibataire) et progresse au fur et à mesure que le revenu s'élève.

Précisions :

Le cas des salariés « 10 SMIC » s'explique ainsi : ces salariés se situaient auparavant juste sous le seuil du plafonnement de l'abattement de 20 % (120.100 euros en 2006). Or, l'intégration de cet abattement aurait dû conduire à ramener le taux marginal du barème de l'impôt sur le revenu à 38,47 %. Mais la refonte du barème s'est accompagnée de la disparition de deux tranches intermédiaires (qui conduisent à réduire l'impôt de tous les contribuables) mais a conduit, du fait de la suppression, de facto, du plafonnement de l'ex abattement de 20%, à revaloriser le taux marginal, fixé au bout du compte à 40%. Les contribuables situés auparavant au-delà du plafond y gagnent beaucoup, ceux situés à proximité immédiate sensiblement moins.

Prime pour l'emploi : plus que de l'affichage, de l'idéologie...

Les revalorisations successives de la Prime pour l'emploi (PPE) peuvent laisser penser qu'en contrepoint de baisses d'impôts plutôt ciblées sur les hauts revenus, les gouvernements successifs de la législature ont voulu rééquilibrer le système fiscal en redonnant du pouvoir d'achat aux revenus les plus modestes. Or l'affaire est plus complexe que cet affichage « auto satisfait ».

L'objet initial de la PPE était de favoriser le retour à l'emploi en renforçant les gains financiers d'un tel retour. Après 5 ans d'existence, et après d'importantes revalorisations sans bilan préalable ni point d'étape du dispositif, on peut actuellement se demander s'il n'est pas en train de changer diamétralement pour devenir un outil de hausse du pouvoir d'achat financé par l'impôt, au point de tendre à se confondre avec d'autres formes de redistributions sociales.

En 2005, la PPE concernait 9,1 millions de personnes (soit 26 % des foyers fiscaux !) qui touchaient chacun une prime d'un montant moyen de 295 euros, pour un coût budgétaire global de 2,7 milliards d'euros. En 2006, pour bénéficier de la PPE, un salarié doit avoir un revenu d'activité professionnelle en 2005 compris entre 3 570 et 16 659 euros (ce dernier chiffre correspondant à peu de choses près au revenu médian en France déterminé par l'INSEE) pour une activité exercée à temps plein sur l'année entière. La limite peut être portée à 25 376 euros pour un foyer dont seul un membre travaille ou dont l'autre membre gagne moins de 3 570 euros. La prime maximale, qui était de 538 euros en 2005 (pour un revenu égal à 11.689 euros), est passée à 714 euros en 2006 (pour un revenu égal à 11.899 euros). Cependant, tous les bénéficiaires ne sont pas au maximum : le montant moyen de la PPE est relativement peu élevé et le surplus de revenu disponible par « unité de consommation » est donc plutôt modeste.

Un constat s'impose aujourd'hui. Qu'il s'agisse de l'incitation proprement financière à la reprise d'un emploi (qui repose sur la logique éminemment contestable que chacun peut, s'il le veut, reprendre un emploi), ou du décalage d'un an afin de pouvoir bénéficier de la PPE, cette prime ne joue pas le rôle qu'on lui a attribué. Elle constitue de plus un indicateur inquiétant sur l'état des rémunérations : plus d'un quart des foyers fiscaux en bénéficient, ce qui montre que de nombreuses rémunérations ne sont pas élevées. Du reste, l'augmentation du nombre de bénéficiaires en 2004 et 2005 s'est effectuée « par le haut ». De nombreux bénéficiaires ont été en effet rattrapés par le dispositif, traduisant ainsi l'impact de la modération salariale : des salariés ont en effet vu leur salaire augmenter moins vite que la PPE.

Le bilan de la PPE est très critiqué par de nombreux observateurs :

- l'effet incitatif n'est pas démontré, ce qui tend à faire de la PPE un instrument coûteux (près de 2,7 milliards d'euros en 2005, 2,73 milliards d'euros prévus en 2006) à l'efficacité pour le moins discutée³,
- le système est peu lisible et instable, notamment du fait de la complexité des règles et de plus, ses règles évoluent chaque année,
- l'instauration d'acomptes mensualisés rajoute à sa complexité : certains contribuables sont mensualisés (1,5 million en 2006), d'autres pas. Au bout du compte, ceci contribuera à rendre très délicat l'établissement d'un bilan futur des effets de la PPE. Enfin, un tel dispositif peut également créer une désagréable surprise pour les contribuables qui sont sortis du bénéfice de la PPE et qui se voient ainsi réclamés les acomptes perçus à tort...

³ Dans sa Revue de Janvier 2004, l'Observatoire Français des Conjonctures Economiques soulignait le caractère peu incitatif de cet instrument. La Cour des Comptes, dans son rapport public annuel de 2006, soulignait également son caractère faiblement incitatif et peu redistributif, sa complexité et son impact incertain sur l'emploi.

La PPE tend, en réalité, à devenir un instrument de hausse de pouvoir d'achat en lieu et place des employeurs. Mais il permet également de corriger certains effets de l'évolution du barème de l'impôt sur le revenu : sans correction par la PPE, de nombreux contribuables deviendraient en effet imposables. L'évolution du SMIC a ainsi rattrapé le barème de l'impôt sur le revenu : un contribuable payé au SMIC serait redevable de 248 euros d'impôt au titre de l'impôt sur le revenu de 2005 mais perçoit, grâce à la PPE, une restitution de 694 euros, ce qui lui permet d'être, en apparence, non imposable.

S'il n'est pas question de déplorer qu'une partie de la population, socialement et économiquement fragile, soit bénéficiaire d'une redistribution sociale, on peut en revanche s'interroger sur la philosophie et sur les effets pervers de cet instrument. Le risque est réel de voir la collectivité se substituer de plus en plus à l'employeur (encouragé de ce fait à faire pression sur les salaires) dans la hausse du pouvoir d'achat des ménages concernés. La PPE menace-t-elle l'existence même du SMIC ? Dans la mesure où certains dénoncent le coût, selon eux trop élevé, du travail peu qualifié, on peut en effet craindre que l'Etat prenne à sa charge, donc à celle des contribuables, une partie croissante du pouvoir d'achat de ce type d'emploi.

Mais l'évolution future de la PPE peut toucher également au système de protection sociale dans son ensemble. En effet, dans la logique des partisans de l'impôt négatif, c'est la redistribution par l'impôt qui assure l'essentiel des prestations sociales. Or, l'évolution de la PPE et les pistes de réformes parfois avancées laissent craindre une telle tendance, notamment dans un contexte de durcissement des règles d'accès à certaines prestations sociales. Pour mesurer cette tendance, on notera l'évolution de la structure du versement de la PPE, qui s'aligne progressivement sur celle d'un véritable impôt négatif, notamment depuis sa réforme en 2003. La PPE « collant » ainsi à l'impôt sur le revenu, un impôt négatif se met ainsi en place, se substituant progressivement aux autres formes de redistribution sociale, dans la plus pure tradition libérale.

L'avenir de la PPE est désormais posé, mais les pistes envisagées n'incitent guère à l'optimisme en termes d'évolution des revenus et de redistribution.

Bouclier fiscal : les vainqueurs sont...

Le taux d'imposition maximum de 60% nommé « bouclier fiscal » est désormais en place. Il est calculé en effectuant le rapport entre les revenus et la somme des impôts locaux sur la résidence principale, de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) et de l'impôt sur le revenu (IR). Un contribuable qui dépasserait ce plafond se verrait rembourser la différence entre le montant des impôts concernés et le montant résultant de l'application du plafond.

Le gouvernement prétendait, lors de l'annonce en septembre 2005 de la création du bouclier, qu'une telle mesure concernerait majoritairement des personnes dont le revenu aurait connu une chute brutale. Il donnait comme exemple le cas des dirigeants de jeunes entreprises qui, au début de leur activité, génèrent peu de revenus, ou encore ceux qui, connaissant des difficultés, sont confrontés à une baisse brutale de leurs revenus.

Dans son communiqué du 6 Octobre 2005, le SNUI précisait déjà que des mesures existaient afin de prendre en compte des situations particulières dans de telles situations (recours gracieux, étalement de paiement). Par ailleurs, il notait que les situations invoquées par les Ministres de l'économie et du budget sont le plus souvent limitées dans le temps : un chef d'entreprise a par exemple vocation à créer des richesses et à sortir rapidement d'une situation temporaire de décalage entre ses impôts et ses revenus. Les profils de bénéficiaires précipitamment avancés pour justifier du caractère social de la mesure ne constituent de fait que des alibis relevant de malheureux effets de conjoncture qui ont toujours existé. En réalité, structurellement, le bouclier profitera essentiellement à une minorité de personnes. Les grands gagnants de cette mesure sont en effet les contribuables assujettis à l'ISF, notamment ceux qui sont déjà concernés par son plafonnement (soit environ 5 000 personnes parmi lesquels les deux tiers ont un patrimoine net supérieur à 6,9 millions d'euros) ou qui s'approchent de ce seuil.

Une étude du Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie montre qu'environ 93.000 personnes devraient bénéficier du bouclier fiscal, dont 77.000 ne sont pas soumis à l'ISF. En apparence toujours, ce dispositif ne semble pas ciblé sur les personnes les plus favorisées. Mais les proportions s'inversent radicalement si l'on prend en compte le bénéfice financier du bouclier : car si les contribuables soumis à l'ISF sont peu nombreux, ils vont accaparer la quasi totalité du gain financier de cette mesure. En effet, ces quelque 16.000 contribuables vont bénéficier de près de 350 millions d'euros de remise d'impôt ! Le bouclier montre ici son vrai visage...

La « super réduction » d'impôt que constitue ce bouclier antifiscal, additionné aux effets des baisses successives et à la refonte du barème de l'impôt sur le revenu, montre clairement quel est le cap suivi en matière de fiscalité. Diminuer l'impôt d'une poignée en est une constante.

Quel débat public sur l'impôt ?

La baisse de l'impôt sur le revenu était une promesse électorale du candidat Chirac. Depuis, comme trop souvent, le débat fiscal s'est focalisé sur un impôt en réalité minoritaire (16,6 % des recettes fiscales brutes prévues dans le projet de loi de finances 2007) et a occulté les autres prélèvements payés, eux, par une très large majorité de contribuables, voire la totalité dans le cas de la TVA. Certains de ces prélèvements auraient pourtant bien besoin d'une véritable réforme (la taxe d'habitation par exemple) mais rien n'est prévu les concernant...

Les partisans d'une « baisse des impôts » mettent en avant certains sondages, où l'on apprend que les deux tiers des français s'estiment plutôt peu informés sur la réalité de la réforme de l'impôt sur le revenu mais pensent à 75 % que la réforme fiscale est un thème important (Sondage TNS - Sofres publié en Septembre 2006), notamment dans la perspective des élections de 2007. Il y a en effet un réel espace de débat sur les choix fiscaux. Mais on a plutôt tendance à montrer que les français veulent des baisses d'impôts, sans plus de précision. Ainsi, un récent sondage (CSA - France Europe express) montrait que 84 % des français souhaitaient que les impôts baissent pour augmenter leur capacité de consommation. Ce dernier résultat, a priori impressionnant, est particulièrement instructif : la première partie de la question posée est floue puisqu'elle concerne « les impôts » : s'agit-il d'un impôt particulier ? Des impôts en général ? Rien n'est dit. La seconde partie met l'accent sur la consommation et donc, directement, sur le pouvoir d'achat, de loin le problème numéro 1 en France en ce moment où la modération salariale est la règle.

En réalité, on n'ose croire que la question visait exclusivement l'impôt sur le revenu : il eut été en effet cocasse de voir 84 % des français vouloir une baisse de l'impôt sur le revenu alors que la moitié d'entre eux seulement le paie ! Il s'agit donc probablement d'une interrogation portant sur l'ensemble des impôts. Et là, force est de constater que les français expriment une réalité : celle, analysée par le SNUI, des effets du basculement opéré globalement en leur défaveur qui s'est traduit par la baisse de quelques impôts (sur le revenu, sur le patrimoine) au profit d'une petite minorité d'une part, et par la hausse d'autres prélèvements supportés par la quasi-totalité des contribuables (taxe d'habitation, taxe d'enlèvement des ordures ménagères, contribution sociale généralisée, droits sur les tabacs) d'autre part. Ces hausses, combinées à celles de certains tarifs « quasi obligatoires » (timbres, énergie...), sur fond de pression salariale, ont effectivement détérioré leur pouvoir d'achat. Voilà l'enseignement de cette enquête qui ne doit surtout pas conduire à justifier une baisse de l'impôt de solidarité sur la fortune par exemple !

Bien entendu, la question de l'impôt doit être replacée dans un contexte plus large touchant aux services publics que l'impôt finance : or on mesure, dans les sondages de ces mêmes instituts, comme dans la pratique quotidienne, un lien très fort entre les français et le service public. En Novembre 2005, l'Ifop notait qu'une « *très forte majorité de Français (89%) exprime son attachement au maintien des services publics dans les communes rurales même si leur activité est faible* ». En Juin 2006, une enquête BVA concluait à un « *niveau de satisfaction exceptionnel (87%) et en constante progression* » porté par les français à leurs services publics locaux. Alors que le service public est en recul, ces données méritent d'être relevées. Tout ceci a cependant un coût qui doit être pris en charge collectivement. Combien de familles pourraient financer l'éducation sur leurs propres fonds, lorsqu'on sait que le coût d'un élève est de 4.530 euros par an à l'école élémentaire et de 7.150 euros par an au collège ? Sans impôt (ou avec de moindres recettes), l'accès et la qualité des services publics seraient gravement compromis. Or, malheureusement, le lien entre impôts et politiques publiques est trop rarement fait dans les lieux de débats publics alors qu'il s'agit pourtant d'un enjeu éminemment citoyen.

Fraude fiscale : un enjeu secondaire ?

La question pourrait paraître osée : en réalité, elle ne l'est point. Les agents des impôts engagés dans la « sphère » des missions touchant au contrôle fiscal (gestion des dossiers, programmation des contrôles, recherche, vérifications) ont vu leurs missions se bouleverser.

La fraude et l'évasion fiscales alimentent de nombreux mythes et véhiculent un certain nombre d'idées reçues. Si l'évasion fiscale est marquée par son caractère international (on pense ainsi assez facilement aux comptes en Suisse et aux paradis fiscaux), ce qui la rend relativement peu accessible à la grande majorité des ménages et entretient l'image d'une forme d'évitement de l'impôt des « riches », la fraude est trop souvent considérée comme peu grave voire sympathique par une large frange de l'opinion. Or, il n'en reste pas moins qu'elle constitue une rupture du contrat social dont les conséquences ne sont pas minces, eu égard au manque à gagner et au report d'imposition sur ceux qui paient « en temps et en heure » qui en résultent.

Un des enjeux de l'administration fiscale est donc de détecter les procédés de fraude et d'organiser un contrôle fiscal dont les buts sont multiples : se montrer (l'aspect préventif afin de susciter le respect des obligations fiscales), redresser (pour ainsi percevoir l'impôt éludé) et éventuellement sanctionner les grands fraudeurs (procédures correctionnelles, pénalités).

En matière de fiscalité, les notions de fraude, d'évasion et plus largement d'évitement de l'impôt ne sont pas précisément tranchées. Si le point commun de ces différentes formes d'évitement, voire de contestation, de l'impôt est la perte de recettes pour l'Etat, des différences importantes imposent de tenter d'en définir les contours théoriques respectifs.

Ainsi, pour Pierre Beltrame⁴, la fraude est « *une infraction à la loi commise dans le but d'échapper à l'imposition ou d'en réduire le montant* ». Pour le Conseil des impôts, « *il y a fraude, dès lors qu'il s'agit d'un comportement délictuel délibéré, consistant notamment à dissimuler une fraction des recettes et à majorer les charges ; c'est la fraude qui fait l'objet de majoration pour mauvaise foi et éventuellement d'une répression pénale. Mais si le contribuable a omis de bonne foi d'appliquer correctement les textes en vigueur, il y aura une simple erreur dont le redressement par les services fiscaux ne comporte généralement pas ou peu de majorations ou de pénalités sous réserve des intérêts de retard* ». Dans son article 1741, le Code Général des Impôts donne une définition restrictive puisque relevant de poursuite correctionnelle. L'administration confond trop souvent la fraude avec la notion de « *manœuvre frauduleuse* » et explique une large partie des résultats du contrôle fiscal (mais aussi les diverses évaluations de la fraude...) par des omissions de bonne foi, des erreurs dues à l'ignorance, une mauvaise interprétation des textes... Ces quelques approches différencient et restreignent donc les types d'évitement, le périmètre et la notion même de fraude fiscale. Au delà des différentes définitions, fraude, évasion et plus largement évitement en tout genre entraînent par contre bel et bien une perte en matière de recettes fiscales.

Une infraction suppose la réunion d'un élément légal (le non respect du droit en vigueur), d'un élément matériel (l'impôt éludé) et d'un élément moral (faute intentionnelle ou non intentionnelle). Par ailleurs, l'infraction comporte plusieurs catégories sanctionnées différemment (la contravention, le délit et le crime). Le SNUI retient cette approche dans sa définition de la fraude fiscale. On retrouve d'ailleurs ces éléments constitutifs de l'infraction dans les diverses formes de la fraude fiscale. Ainsi, qu'il s'agisse de ce que l'on désigne communément comme

⁴ Pierre Beltrame, *L'impôt*, Paris, 1987.

étant la « petite » fraude (travail non déclaré effectué pour « arrondir les fins de mois ») ou la « grande » fraude (carrousel TVA), il y a bien fraude, c'est-à-dire un évitement de l'impôt qui se traduit par des recettes moindres pour les finances publiques, dont le traitement en termes de sanctions fiscales diffère selon la nature de l'infraction. En d'autres termes, la fraude est constituée du manque à gagner provenant de sommes que l'Etat et les collectivités locales n'ont pas perçues du fait du non respect du droit. ***La dernière évaluation de la fraude par le SNUI (qui date de mi-2006) fait ainsi ressortir une « fourchette » allant de 45 à 50 milliards d'euros d'impôt éludé*** (le périmètre retenu étant constitué des impôts d'Etat et des impôts locaux).

Mais le contrôle fiscal reste en trop grand décalage. Sous couvert de simplifications et de sécurité juridique accrue pour les entreprises, le contrôle fiscal a récemment connu un changement de cap radical. La tendance de fond est la limitation de l'action de l'administration et, parallèlement, à la plus grande possibilité laissée aux entreprises d'éviter les conséquences de certaines dispositions pourtant prévues par le droit fiscal. Les orientations se font aujourd'hui dans un cadre d'un repli des capacités du contrôle fiscal.

Ainsi, quand au cours d'une vérification de comptabilité, un chef d'entreprise remet une déclaration rectificative afin d'éviter les redressements encourus à l'issue de la procédure, les intérêts de retard, qui ne constituent pourtant pas une sanction mais simplement la réparation du préjudice subi par le Trésor, sont diminués. L'entreprise aura décalé dans le temps le paiement de son impôt à coût réduit ! Une telle mesure constitue un véritable appel à la fraude fiscale pour ceux qui voudront « optimiser » leur gestion fiscale au détriment des contribuables honnêtes qui, de fait, se retrouveront à payer pour les autres... Par ailleurs, la limitation des délais d'intervention sur place s'impose au vérificateur alors qu'il pourrait, même exceptionnellement, avoir besoin d'effectuer un certain nombre de recherches complémentaires, notamment si des opérations complexes lui sont révélées en cours de contrôle.

Les mesures prises ces dernières années reposent sur un postulat simpliste : pour être acceptée, l'administration doit être prévenante, notamment envers les entreprises. On frémit en imaginant cette logique appliquée à la sécurité routière... C'est donc vers un changement de nature sans précédent que s'oriente l'administration fiscale.

Contrairement à l'administration fiscale qui fait de la fraude fiscale un sujet tabou, le SNUI a, lui, une lecture citoyenne de la lutte contre la fraude fiscale, ce qui le conduit logiquement à s'exprimer publiquement sur ce sujet en rappelant sans relâche que la justice fiscale est un élément de la justice sociale.

Evaluations de la fraude externes récentes

Il est utile de recouper les diverses estimations de la fraude fiscale existantes. Plusieurs travaux ont en effet tenté d'approcher le sujet, souvent de manière partielle (les impôts locaux ne font jamais partie des estimations, les impôts sur le patrimoine rarement). Les chiffres indiqués ci-dessous apportent en revanche des éclairages instructifs qui rendent parfaitement crédible l'évaluation, plus globale, du SNUI, établie, notamment, à partir des résultats du contrôle fiscal (contrôle externe et contrôle sur pièces). Cette évaluation aboutit à deux fourchettes : l'une large, de 42,9 à 51,9 milliards d'euros et l'autre, plus fine, de 45 à 50 milliards d'euros.

Disons-le d'emblée, personne ne peut prétendre détenir LA vérité en ce domaine. L'intérêt réside cependant dans l'ordre de grandeur global qui montre que le phénomène, sous ses divers aspects, n'est pas négligeable, loin s'en faut.

Données de la Commission européenne figurant dans les travaux suivants :

- *Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement Européen sur le recours aux mécanismes de la coopération administrative dans la lutte contre la fraude à la TVA du 16 Avril 2004,*
- *Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen sur la nécessité de développer une stratégie coordonnée en vue d'améliorer la lutte contre la fraude fiscale du 31 Mai 2006,*
- *Etude sur le travail non déclaré dans une Union élargie du 22 Mai 2004.*

	Données	Données appliquées à la France*
Travail illégal (en base)		
- au sein de l'Union,	3 à 15 % du PIB	53,5 à 267,45 (en base)
- en France.	4 à 6,5 % du PIB	71,32 à 115,90 (en base)
Fraude fiscale d'ensemble européenne moyenne	2 à 2,5 % du PIB	35,66 à 44,57 (en impôts éludés)
Fraude à la TVA européenne moyenne	10 % des recettes	12,57 (en impôts éludés)

* en milliards d'euros, PIB retenu = 1.783 milliards d'euros en 2006.

Travaux de la Commission nationale de lutte contre le travail illégal du Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale :

- *Examen de l'état d'avancement du plan national de lutte contre le travail illégal du 8 Mars 2005.*

Les travaux mentionnent distinctement une évaluation de la fraude « fiscal-social » du manque à gagner résultant, tant pour l'Etat que pour les caisses de sécurité sociale, du travail non déclaré : « *Évalué à 55 milliards de pertes annuelles pour les caisses de l'Etat, le coût du travail ne se reflète que partiellement dans des indicateurs financiers* ».

A partir de ces données, une simple clé de répartition tenant compte des rendements des cotisations et de l'impôt sur le revenu permet d'établir une fraude à l'impôt sur le revenu de l'ordre de 8 à 10 milliards d'euros en termes d'impôt éludé.

Déclaration préremplie, où en est-on ?

Le Ministre du budget a dressé le bilan de la Déclaration pré remplie (DPR) le 19 Septembre dernier. Selon lui, c'est une réussite. Les contribuables la plébisciteraient (88 % des contribuables sondés sont favorables au pré remplissage, ce qui, en réalité, ne constitue pas une surprise en soi) et le taux d'exactitude du pré remplissage s'élèverait à 84 %.

Le SNUI souhaite apporter quelques précisions et éclairages au sujet de la DPR.

Tout d'abord, disons d'emblée qu'un bilan définitif ne peut pas être tiré pour l'heure. En effet, si la campagne de réception du public et la période de saisie des déclarations sont derrière nous, d'importantes échéances s'annoncent. Certains contribuables ont reçu leurs avis d'imposition à l'impôt sur le revenu, d'autres pas. Les avis de taxe d'habitation suivent. On ne peut donc à ce stade se prévaloir d'un quelconque taux d'exactitude tant que les éventuelles rectifications, erreurs et réclamations contentieuses (provenant d'erreurs au niveau de la DPR et se répercutant dans les avis d'imposition) n'auront pas été identifiées et traitées.

Pour mémoire, il convient de rappeler que, lors de l'expérimentation en Ile-et-Vilaine, les réclamations contentieuses directement liées à la DPR avaient été nombreuses. Elles avaient en effet provoqué une augmentation de 22 % des réclamations à l'impôt sur le revenu et de 12 % en matière de taxe d'habitation entre 2004 et 2005.

La prudence s'impose donc car le taux d'exactitude annoncé par le Ministre, déjà inférieur à celui qui était avancé en Mai 2006 (87 %), pourrait bien être revu à la baisse d'ici la fin de l'année. Notons au passage que l'administration fiscale elle-même ne prévoit pas d'établir de bilan avant le mois de décembre 2006.

Il est en revanche certain que la première étape (réception et saisie) ne s'est pas mal passée : ceci est directement le fait des agents des impôts qui, par leur conscience professionnelle, assurent au mieux leurs missions dans des conditions de plus en plus contraintes.

Quant au bilan de la campagne de réception du public, il est marqué, une fois de plus, par une hausse de la réception. L'accueil physique est en effet en hausse de 10 % (3,7 millions de contribuables ont été reçus dans les centres des impôts) et l'accueil téléphonique a augmenté de 8,4 % (3,2 millions d'appels téléphoniques). La tendance est nette et constante d'année en année. Parallèlement, l'utilisation des nouvelles technologies est en progression (courriels, télé déclaration). Mais il est également clair qu'il n'y a pas substitution de l'accueil « dématérialisé » à l'accueil physique et téléphonique : avec les nouvelles technologies, on a créé un nouvel outil, un nouveau besoin, qui se rajoute aux dispositifs existants sans les remplacer, ainsi qu'en témoigne les hausses constatées à l'accueil « physique ».

Dans un contexte de suppressions d'emplois records (- 1.200 en 2006, - 1.370 en 2007 et - 1.370 en 2008) et de reculs de la présence du service public fiscal sur le territoire (concentration de certains services, suppression de dispositifs temporaires de réception du public en dehors des centres des impôts, autrefois mis en place à l'occasion de la campagne de dépôt des déclarations de revenus, ...), le besoin de service public humain et de proximité reste en réalité plus que jamais utile et nécessaire...

Notes

Notes