

Proposition de loi justice fiscale

Compte rendu audition – Groupe GDR – Février 2019

Alexis Spire

Sociologue, EHESS, directeur de recherche au CNRS, spécialiste des transformations de l'État et des inégalités. A notamment co-écrit « Histoire sociale de l'impôt » en 2010. Il est co-auteur de « Classes sociales en Europe : tableau des nouvelles inégalités sur le vieux continent » (2017). Il a plus récemment fait paraître « Résistances à l'impôt, attachement à l'État : enquête sur les contribuables français ».

Cadrage et précisions

L'étude réalisée par Alexis Spire, auprès de 2700 contribuables, met en exergue la prégnance de nombreux paradoxes et malentendus :

Premièrement, il souligne le caractère générique de la catégorie « contribuable » tant les populations qu'elle recoupe sont hétérogènes. Deuxièmement, on ne définit qu'exceptionnellement les « classes moyennes » ; alors que paradoxalement, la majorité des citoyens ont le sentiment d'y appartenir. De ce fait, il décline le corps social en trois catégories socio-professionnelles distinctes : les catégories populaires (ouvriers et employés – 45 % de la population) ; moyennes (professions intermédiaires – 30 %) ; supérieures (professions intellectuelles supérieures et libérales).

Par ailleurs, le débat actuel concernant la justice fiscale serait, pour le citer : « à côté du sujet ». Le cœur du problème serait la répartition primaire des revenus avant l'impôt. Pour y répondre, il faudrait augmenter les salaires et réduire l'écart de revenus. Il s'étonne de plus, de la convergence – ponctuelle - de populations dont les intérêts divergent objectivement (ex : gilets jaunes, mouvement qui regroupe des populations très hétérogènes, avec pour quasi seul dénominateur commun le « moins d'impôt »).

A la question « Considérez-vous que la France soit un pays dans lequel l'on paie trop d'impôts », 80 % des 2.700 contribuables de l'échantillon répondent favorablement. Paradoxalement, cette opinion serait majoritairement partagée au sein des classes populaires – qui ne paient pas ou peu l'impôt sur le revenu (ce qui ne veut néanmoins pas dire qu'ils ne payent pas d'impôts) - qui selon la logique redistributive, devraient en être les principales bénéficiaires. En revanche, l'impôt sur le revenu demeure le mieux accepté dans l'opinion publique.

Qu'entendons-nous par la notion de « consentement » à l'impôt ?

La notion de « consentement » à l'impôt est, d'après Alexis Spire, composée de deux éléments :

1. Le civisme fiscal – Pas d'érosion constatée, contrairement à d'autres pays (Espagne et Grèce notamment). Par exemple, le taux de déclaration fiscale concernant l'impôt sur le revenu s'élève à 97 %. Même si tout n'est pas rose (ex : carrousel à la TVA – mécanisme assez ancien), le civisme fiscal est solide en France.
2. Acceptation politique – La réprobation de celle-ci est en hausse (« On peut remplir ses obligations fiscales et être très mécontent »). Les prélèvements sont jugés injustes, et les contreparties trop minces.

Quid de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF)?

L'ISF, lequel ? M. Spire rappelle que l'ISF a connu de nombreuses évolutions dans le temps, souvent dans le sens de son allègement. L'ISF était doté d'un mécanisme d'exonération dès lors que des investissements étaient réalisés dans des PME (« ISF-PME »). Le chercheur indique que ces exonérations relèvent de privilèges accordés aux riches, de traitements de faveur. La dernière version de l'ISF, avant 2018, était devenue un « *impôt à la carte* » (exonérations sur les biens professionnels, la résidence principale, etc.), relevant d'une « *conception étrange* » de l'impôt. L'ISF (tout comme l'IFI) a néanmoins un point positif : il prend en compte les dettes.

Les allègements fiscaux ne garantissent en rien, d'après Alexis Spire, un accroissement de l'investissement dans l'économie. Cette thèse serait, pour reprendre ses mots, une « *supercherie* ». Malgré sa notoriété, et sa portée symbolique, l'idée selon laquelle l'ISF répondrait partiellement à la problématique du pouvoir d'achat est d'emblée répudiée par l'auteur.

Il regrette que **la problématique du pouvoir d'achat** ne soit pas davantage envisagée dans une perspective syndicale. Cela aurait eu pour effet d'installer, pour une part significative de la population, la pernicieuse idée selon laquelle seule une baisse des prélèvements permettrait d'augmenter le pouvoir d'achat. Le chercheur plaide davantage pour des mesures alternatives, notamment en direction des injustices sur le patrimoine.

Instauration d'un nouvel impôt sur le patrimoine. Un levier contre l'injustice fiscale ?

L'ISF serait « *un arbre qui cache la forêt de l'injustice fiscale* ». Il conviendrait, dès lors, de regarder les autres pans de la fiscalité du patrimoine.

Selon Spire, il est arbitraire de dissocier l'impôt sur la fortune immobilière de la taxe foncière. Cette dernière (l'une des « *quatre vieilles* ») étant particulièrement impopulaire en raison du fait qu'elle touche indistinctement tous les propriétaires (riches ou pauvres), soit 55 % des ménages, sur des bases datant de 1973. Bien souvent, elle frappe des ménages qui sont déjà endettés. Elle est donc aujourd'hui totalement incohérente.

C'est pourquoi, il songe à un impôt sur le patrimoine en fusionnant l'IFI et la taxe foncière, sur une base progressive. A cela, pourrait s'ajouter une modulation de l'impôt selon la performance des équipements en matière énergétique (ce qui rend dubitatif JP DUFREGNE : dès lors, on viendrait récompenser ceux qui ont eu les moyens de rénover leur logement et qui, bien souvent, sont ceux qui ont déjà les moyens). M. Spire note néanmoins qu'une taxe foncière progressive pourrait impacter les retraités.

Par ailleurs, il relève que la suppression de la taxe d'habitation risquerait d'entraîner une augmentation de la taxe foncière, alors qu'elle est d'ores et déjà fortement injuste.

L'impôt sur le revenu, et la TVA ?

Une plus grande progressivité de l'impôt sur le revenu n'emporte pas son adhésion. Il est d'accord sur le principe mais doute des modalités. Cela pourrait faire payer davantage à ceux qui paient déjà, alors que le problème se situe, selon lui, au niveau du haut des classes populaires/bas des classes moyennes, celles et ceux qui ont une activité stable. Répondre par le biais de l'impôt sur le revenu ne répond pas aux problèmes de tous ces ménages qui ne le paient pas.

Les niches fiscales

Il considère qu'il faudrait mettre fin aux diverses niches fiscales, notamment le quotient familial et conjugal. Les niches fiscales seraient au cœur du consentement à l'impôt des classes moyennes et

supérieures. La France serait un des pays d'Europe avec le plus de niches (environ 400), pour un total de 100 milliards. Ces niches s'illustrent par leur opacité et la confusion qu'elles apportent, symbolisées par leur chiffrement, la plupart du temps lacunaire. Par ailleurs, et bien souvent, elles sont régressives : plus on est riche, plus on en bénéficie.

La TVA

Concernant la TVA, les marges de manœuvres disponibles seraient trop faibles pour répondre à l'enjeu du pouvoir d'achat. L'emprise de l'Europe (et ses règlements) serait de plus à déplorer. Par exemple, le secteur de la restauration avait bénéficié d'une baisse de la TVA, sans pour autant générer d'effets bénéfiques notables. Peut-on, dans les faits, efficacement contraindre les intermédiaires à baisser leurs tarifs ? Si oui, l'administration peut-elle raisonnablement assurer le contrôle de son application ? Il n'y croit pas. Dans les faits, l'administration ne contrôle rien (ex : CICE et CIR)

Serait-il utile de réformer la Contribution sociale généralisée (CSG) ?

En dépit du fait que la CSG soit l'un des impôts qui rapporte le plus à l'État (100 milliard contre 70 pour l'impôt sur le revenu), elle demeure méconnue, invisible. Cet impôt, selon lui, doit être la cible si l'on veut renforcer la progressivité et la justice fiscales. Instaurer de la progressivité, sur la base de l'impôt sur le revenu, serait facilité par la récente instauration du prélèvement à la source. D'autant plus que la CSG est désormais progressive pour les retraités ; son extension serait cohérente et efficace. Il rappelle, néanmoins, qu'une tentative de CSG progressive avait été déclarée inconstitutionnelle à l'époque du Gouvernement Jospin.

Les droits de successions

Les frais de succession sont les plus impopulaires pourtant, cela ne concerne que 20 % des transferts, mais 80 % des citoyens les considèrent injustes. Toutefois, le consentement aux droits de succession n'est pas uniforme et diffère notablement selon les catégories socio-professionnelles. Les professions libérales s'y accommoderaient mieux que les catégories populaires. Pourquoi ? Ces dernières parviendraient aisément à contourner les frais de successions quand les classes populaires s'acquittent d'un bien immobilier après une vie entière de travail. Toutefois, c'est paradoxal car les français seraient attachés à la méritocratie républicaine, mais détesteraient les frais de successions sur le patrimoine.

Les mécanismes de contournement, tel celui sur l'assurance-vie, sont tels qu'il considère qu'il faut être « stupide » pour payer des droits de succession aujourd'hui.

Il évoque l'idée de droits de succession qui viendraient alimenter, pour partie, un fonds qui octroierait des bourses pour les jeunes afin de démarrer dans la vie (ATKINSON). Cela permettrait de créer des liens intergénérationnels.

Davantage de communication pour plus de transparence ? Comment ?

Rendre publiques les déclarations d'impôts (entreprises et contribuables) permettrait de freiner les inégalités. Selon lui, ça serait une mesure de pédagogie, permettant de comprendre et réaliser la mesure des inégalités.

Un véritable encadrement des rémunérations serait bienvenu. Il évoque aussi la « journée de la jalousie » en Finlande, qui permet de faire pression sur les niveaux de rémunération des hauts dirigeants.

Il questionne la place des sciences sociales dans le tronc commun des enseignements, dans le cadre de la réforme du baccalauréat.

Un gros effort de pédagogie consisterait à démontrer avec force que dans les 46% de prélèvements obligatoires dans notre pays, 18 points relèvent de la protection sociale. Par ailleurs, il parle d'un

« Etat souterrain » en désignant toutes ces dépenses et prestations qui découlent de l'action de l'Etat.

Peut-on établir un lien entre le sentiment d'injustice fiscale et le territoire ?

Revoir la fiscalité locale pourrait avoir des vertus. C'est potentiellement la mieux acceptée : les contreparties sont plus tangibles, et la proximité appréciée. Par exemple aux États-Unis, le financement des écoles dépend directement de la fiscalité locale. La population est amenée à se mobiliser pour une augmentation de la fiscalité afin de mieux doter les établissements scolaires.

Sur une fusion entre l'IR et la CSG

Il conteste les objections traditionnelles, interrogeant la véracité du paritarisme de la Sécurité sociale, compte tenu des coups d'éclat du patronat et des reprises en main de l'Etat. Une fusion entre les deux impôts pourrait être envisagée, sur le modèle de la CSG car elle n'a pas de niches.

Si vous aviez trois grandes décisions politiques à prendre Mr. Spire, quelles seraient-elles ?

1. Instaurer une CSG progressive à 5 taux, sur la base de l'impôt sur le revenu dans sa forme actuelle. Fusionner impôt sur le revenu et la CSG grâce à un prélèvement à la source.
2. Unifier l'impôt sur le patrimoine : taxe foncière, ISF, IFI, taxe d'habitation.
3. Davantage de transparence concernant les revenus et le patrimoine.

Comment améliorer le consentement à la fiscalité écologique ?

La colère des « Bonnets rouges », en Bretagne, avait pour origine la fiscalité écologique. Toutefois, la sensibilité écologique et environnementale est forte. Pour éviter ces injustices et mécontentements populaires, Spire entend réserver la fiscalité écologique lorsqu'en parallèle, les citoyens puissent disposer d'alternatives. Ce qui n'était pas le cas pour les producteurs bretons, qui ne pouvant déroger à l'exportation, subissaient l'*ecotaxe* de pleins fouets.