

La fiscalité française est asphyxiée par sa complexité, son manque de transparence et l'accumulation de privilèges pour une minorité de contribuables ultra-riches. Mais on en reste trop souvent, en la matière, à des énoncés aussi vagues que stériles. Ce livre innove en proposant une critique d'ensemble du système fiscal français. Il démontre scientifiquement, pour la première fois, le caractère régressif de l'impôt dans notre pays (ce qui signifie que, tous prélèvements confondus, les taux d'imposition sont plus élevés pour les ménages les plus modestes et s'abaissent pour les plus riches). Pour cette raison, il fera date. Mais cette analyse au scalpel ne se contente pas de mettre au jour l'injustice du système. Elle plaide pour une révolution fiscale, chiffrée et opérationnelle, fondée sur trois principes : équité, progressivité réelle, démocratie. Ce livre contribue de manière décisive à l'édification d'une nouvelle critique sociale et se pose au centre du débat politique pour les années à venir.

Pour la première fois dans le monde, un site Internet permet à chacun d'évaluer les propositions des auteurs et de concevoir une réforme alternative : www.revolution-fiscale.fr

Camille Landais est chercheur au Stanford Institute for Economic Policy Research. Il est notamment l'auteur des « Hauts Revenus en France, 1998-2007 : une explosion des inégalités » (École d'économie de Paris, 2008).

Thomas Piketty est professeur à l'École d'économie de Paris et directeur d'études à l'EHESS. Il est notamment l'auteur des *Hauts Revenus en France au xx^e siècle. Inégalités et redistributions, 1901-1998* (Grasset, 2001) et de *Top Incomes. A Global Perspective* (avec A. B. Atkinson, Oxford University Press, 2010).

Emmanuel Saez est professeur d'économie à Berkeley. Ses travaux sur la fiscalité optimale et la répartition des revenus lui ont valu la Clark Medal en 2009. Il est notamment l'auteur de « Income Inequality in the United States, 1913-1998 » (avec T. Piketty, *Quarterly Journal of Economics*, 2003).

www.seuil.com



ISBN 978.2.02.103941.2/Imprimé en France 01.2011

00,00 €

Seuil

Camille Landais, Thomas Piketty,
Emmanuel Saez

Pour une révolution fiscale

Camille Landais
Thomas Piketty
Emmanuel Saez

Pour une révolution fiscale

Un impôt sur le revenu pour le XXI^e siècle

www.revolution-fiscale.fr

LA REPUBLIQUE DES IDEES

Seuil

Pour une révolution fiscale

**Camille Landais
Thomas Piketty
Emmanuel Saez**

Pour une révolution fiscale

Un impôt sur le revenu pour le XXI^e siècle

www.revolution-fiscale.fr

LA REPUBLIQUE DES IDEES



Seuil



Collection dirigée
par Pierre Rosanvallon
et Ivan Jablonka

ISBN : 978-2-02-103941-2

© Éditions du Seuil et La République des Idées, janvier 2011

Le Code de la propriété intellectuelle interdit les copies ou reproductions destinées à une utilisation collective. Toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite par quelque procédé que ce soit, sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants cause, est illicite et constitue une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

www.editionsduseuil.com
www.repid.com

INTRODUCTION

Rompre avec l'inertie fiscale

Tout le monde en convient : la fiscalité française est asphyxiée par sa complexité et par sa faible progressivité réelle, qui menacent de rompre le lien de confiance entre les citoyens et l'impôt. Chacun suspecte son voisin de mieux tirer parti que lui du système en vigueur. Et chacun soupçonne – avec raison – les plus aisés de s'en sortir mieux que tout le monde, ce qui rend très difficile l'acceptation des réformes et des efforts à partager. Le problème aujourd'hui n'est ni de réduire ni d'augmenter les impôts. Il s'agit bien plutôt de les remettre à plat, de mieux les répartir, de les rendre plus simples, plus équitables et plus lisibles.

Tout le monde en convient, mais personne ne fait rien. Pire encore : malgré les discours, l'accumulation invraisemblable de niches fiscales se poursuit chaque année. Qu'il s'agisse des cadeaux aux plus riches (bouclier fiscal, ISF, successions) ou des mesures s'adressant à des groupes plus larges (intérêts d'emprunt, heures supplémentaires), la politique fiscale de l'actuel gouvernement a surtout consisté à ajouter de nouvelles couches de complexité et de règles dérogatoires à un système fiscal qui en compte déjà beaucoup trop. Et les propositions de « révolution fiscale » actuellement brandies à gauche comme à droite sont tellement floues et engageant si peu leurs auteurs qu'il y a fort à parier que

POUR UNE RÉVOLUTION FISCALE

l'inertie, l'accumulation de rustines et l'absence de réforme de fond perdureront après 2012.

Ce livre tente de rompre avec cet état de fait. Il plaide pour une révolution fiscale précise et opérationnelle, dont tous les détails sont chiffrés au grand jour. Nous proposons en particulier la création d'un nouvel impôt sur le revenu, remplaçant un grand nombre de taxes existantes, notamment la contribution sociale généralisée (CSG), l'actuel impôt sur le revenu (qui, sous sa forme actuelle, serait purement et simplement supprimé), le prélèvement libérateur, la prime pour l'emploi et le bouclier fiscal. Ce nouvel impôt sur le revenu, payé par tous les Français et socialement adapté à la France du XXI^e siècle, sera entièrement individualisé, prélevé directement à la source sur les revenus du travail et du capital (comme l'actuelle CSG, et avec la même assiette que cette dernière), suivant un barème progressif (comme l'actuel impôt sur le revenu). Une partie des recettes de ce nouvel impôt sur le revenu – qui se présente *de facto* comme une extension de l'actuelle CSG, mais avec un barème progressif – sera affectée à la protection sociale, exactement de la même façon que l'actuelle CSG.

En d'autres termes, il s'agit d'une refondation complète du système d'impôts directs créé en France en 1914, refondation bien plus profonde et plus ample que les réformes de 1945, 1959 et 1990. Trois principes guident cette révolution.

Équité, progressivité, démocratie

Équité : le prélèvement à la source et la suppression des niches fiscales permettront de rétablir le principe « à revenu égal, impôt égal ». Ce principe minimal d'équité horizontale, fondement essentiel du consentement à l'impôt, et sans lequel il ne peut donc exister d'impôt juste et accepté par tous, n'est tout simple-

INTRODUCTION

ment plus respecté dans le système actuel, et cette situation menace à nos yeux l'ensemble de l'édifice. Équité, en particulier, entre revenus du travail et revenus du capital : les seconds sont aujourd'hui largement détaxés en France, et ils seront désormais imposés sur un pied d'égalité avec les premiers – ni plus, ni moins.

Équité également entre hommes et femmes : l'individualisation et la suppression du quotient conjugal permettront que les femmes cessent enfin d'être traitées comme un revenu d'appoint. Chacun sera imposé en fonction de son revenu propre, et non du revenu de son conjoint. Le système fiscal sera neutre vis-à-vis des choix de vie familiale des uns et des autres. Un nouveau système de prise en compte des enfants, plus simple et plus juste, remplacera l'actuel quotient familial. La réforme que nous proposons a des effets très positifs à la fois sur l'égalité professionnelle hommes/femmes et sur la participation féminine au marché du travail.

Progressivité : cette refondation permet de mettre en place des taux effectifs d'imposition réellement plus élevés pour les hauts revenus que pour les bas et moyens revenus, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Contrairement à une idée répandue, les travailleurs à bas salaire sont des contribuables lourdement imposés dans le système actuel, et en aucune façon des « assistés ». Si l'on prend en compte l'ensemble des prélèvements obligatoires (y compris les cotisations sociales et les impôts sur la consommation, qui ne sont « indolores » que pour ceux qui ne font jamais leurs courses), on constate que les revenus modestes supportent aujourd'hui des impôts extrêmement élevés – avec des taux effectifs d'imposition de l'ordre de 45 % à 50 %, alors que les plus riches sont à 30 % ou 35 %.

Un tel système n'est ni juste, ni efficace. Il suscite la défiance des citoyens-contribuables et menace l'équilibre démocratique du pays. Grâce à la suppression des niches fiscales, à l'extension de l'assiette d'imposition aux revenus du capital et à la mise en place d'un barème progressif en lieu et place de l'actuelle CSG, notre réforme permet de réduire la pression fiscale et d'augmenter le

POUR UNE RÉVOLUTION FISCALE

pouvoir d'achat pour le plus grand nombre. Nous proposons un nouveau barème permettant de réduire les impôts jusqu'à des revenus bruts mensuels individuels de 7 000 euros, soit près de 97 % de la population. Au-delà, les taux effectifs d'imposition n'augmentent que de quelques pourcent (sauf évidemment pour ceux qui bénéficient très fortement de niches particulières), et les augmentations n'atteignent 10 % du revenu que pour des revenus de l'ordre de 50 000 euros par mois – ce qui reste modéré.

www.revolution-fiscale.fr

Enfin et surtout, démocratie : nous défendons une réforme précise, mais nous ne prétendons nullement qu'elle est parfaite. Notre principal objectif est de donner aux lecteurs, citoyens, militants ou responsables politiques et syndicaux de toutes tendances, les moyens de concevoir leur propre réforme alternative. Le présent livre est indissociable d'un site Internet : www.revolution-fiscale.fr. L'objectif central de ce nouvel outil est de permettre aux citoyens de s'approprier la question fiscale et de contribuer ainsi à l'émergence d'un large débat public. Ce site permet en effet à chacun de modifier à la fois les paramètres-clés du système fiscal actuel et ceux de la réforme proposée (notamment le barème d'imposition) et d'étudier ainsi leurs conséquences sur les revenus des Français, les inégalités ou l'équilibre budgétaire, autant de questions centrales à l'approche de 2012. Chacun peut ainsi prendre ses responsabilités en vue de la confrontation à venir.

La question des impôts est en effet tout sauf technique : il s'agit d'une question éminemment politique et philosophique, sans doute la première d'entre toutes. Sans impôts, il ne peut exister de destin commun et de capacité collective à agir. Il en a toujours été ainsi. L'Ancien Régime disparaît quand les révolu-

INTRODUCTION

tionnaires votent l'abolition des privilèges fiscaux de la noblesse et du clergé et mettent en place une fiscalité universelle et moderne. La Révolution américaine naît de la volonté des sujets des colonies britanniques de prendre en main leurs propres impôts et leur propre destin (« *no taxation without representation* »). Les contextes ont changé en deux siècles, mais l'enjeu reste le même. Il s'agit de faire en sorte que les citoyens puissent choisir souverainement et démocratiquement les ressources qu'ils souhaitent consacrer à leurs projets communs : emploi, formation, retraites, inégalités, santé, développement durable, etc.

Malheureusement, les débats fiscaux d'aujourd'hui butent trop souvent sur une contrainte technique. Comment chiffrer une réforme fiscale, comment savoir quelles sont les marges de manœuvre budgétaires réellement disponibles, comment évaluer les propositions figurant dans les programmes électoraux ? Face à ces difficultés, les citoyens oscillent souvent entre l'euphorie naïve (« y a qu'à... ») et le fatalisme excessif (« rien n'est possible », ou encore « c'est trop compliqué pour moi »).

Quant aux responsables politiques, force est de constater qu'ils ont souvent tendance à prendre le moins de risques possible en annonçant des principes très généraux et en ne s'engageant sur à peu près rien. Dans les programmes de droite, on trouve généralement des discours incantatoires sur le fait que tous les impôts sont mauvais et doivent être réduits – ce n'est pas faux, mais c'est malheureusement impossible. Dans les programmes de gauche, on trouve à chaque élection l'idée que les « impôts indirects sont régressifs » et qu'il faut constituer un « grand impôt progressif sur le revenu » : tout cela est juste et bon, mais très flou, et ces slogans ne débouchent généralement sur rien une fois que les élections sont gagnées. Dans les deux cas, l'inertie et l'accumulation de nouvelles couches de niches fiscales l'emportent sur les réformes de fond – ce qui aggrave la perplexité citoyenne.

Dans la perspective des élections de 2012, un nouveau consensus semble s'être dégagé – à gauche surtout, mais aussi à

POUR UNE RÉVOLUTION FISCALE

droite – sur le fait que l'impôt sur le revenu et la CSG doivent être fusionnés. En vérité, il n'existe à ce stade aucun consensus de cette nature, et si les élections avaient lieu demain, il est probable que rien ne serait fait, quelle qu'en soit l'issue. Pour une raison simple : personne n'a dit clairement pourquoi et comment cette fusion devait se faire (la CSG individuelle et prélevée à la source doit-elle absorber l'impôt sur le revenu familial et déclaratif, ou bien est-ce le contraire ?). Or les opinions sur cette question sont encore plus nombreuses que les courants au PS et les courtisans à l'UMP.

Dans ce livre, nous proposons une solution précise et chiffrée : la CSG doit absorber entièrement l'impôt sur le revenu, mais avec un barème progressif. Cette solution nous semble être la meilleure façon d'éviter les blocages et d'avancer dans la réforme – car, à nos yeux, l'actuel impôt sur le revenu est tellement mité par les niches et la complexité qu'il ne peut tout simplement plus être réformé.

Chacun est libre, bien sûr, d'avoir un avis différent et de proposer une solution alternative – à condition toutefois qu'elle soit précise et chiffrée. C'est exactement ce que permet le site associé à ce livre, www.revolution-fiscale.fr : l'objectif est à la fois de permettre aux citoyens de se faire une opinion sur les différentes réformes possibles, et de contraindre (et aider) les responsables politiques à prendre leurs responsabilités et à s'engager sur des programmes précis.

Mode d'emploi du livre et du site Internet

Le site www.revolution-fiscale.fr repose sur plusieurs innovations techniques. Tout d'abord, il s'agit de la première fois en France, et à notre connaissance dans le monde, qu'un simulateur fiscal permet à tout un chacun de calculer en temps réel l'impact

INTRODUCTION

économique, social et budgétaire d'une réforme fiscale de grande ampleur. Par exemple, il faut moins de quatre secondes pour simuler les recettes en milliards d'euros associées à n'importe quelle modification du barème d'imposition. Ceci est extrêmement rapide, dans la mesure où la simulation repose sur le calcul de l'impôt dû par environ 800 000 individus virtuels représentatifs de la population française.

Ce type de simulateur n'était jusqu'ici disponible que dans les ministères des Finances et dans certains pays au sein des Parlements (comme aux États-Unis, avec le *Congressional Budget Office*). En France, ni l'Assemblée nationale ni le Sénat ne disposent de ce type d'outil, et les députés doivent s'adresser à Bercy pour obtenir un chiffrage à chaque fois qu'un nouvel amendement fiscal ou budgétaire est proposé. Cela limite singulièrement la capacité d'initiative et de contrôle du pouvoir législatif, et signe la domination en France du pouvoir exécutif. Avec ce site Internet, nous mettons un tel outil à la portée de tous les citoyens et, en particulier, des parlementaires.

La principale nouveauté technique du simulateur est que nous prenons en compte la totalité des prélèvements obligatoires : impôts sur le revenu, impôts sur le capital, impôts sur la consommation, cotisations sociales. Par construction, le taux moyen d'imposition – tous individus confondus – est égal au taux macroéconomique de prélèvements obligatoires, soit 49 % du revenu national en 2010. Cela nous permet d'analyser la progressivité de l'ensemble du système fiscal français, ce qui n'avait jamais été fait jusqu'ici, et de proposer aux internautes des simulations de l'ensemble des prélèvements (et pas seulement des impôts sur le revenu). Le simulateur inclut également l'ensemble des revenus de transferts, qu'il s'agisse des revenus de remplacement (pensions de retraites et allocations chômage) ou des transferts purs (prestations familiales, minima sociaux, allocations logement).

POUR UNE RÉVOLUTION FISCALE

Ces innovations ont été rendues possibles à la fois par les avancées de la technologie (une plus grande puissance de calcul des serveurs) et de la recherche économique (portant notamment sur les répartitions de revenus et de patrimoines et leur forme statistique, ainsi que sur l'incidence fiscale et la fiscalité optimale). Techniquement, le simulateur repose sur des fichiers virtuels contenant environ 800 000 observations individuelles fictives et plusieurs centaines de variables (âge, sexe, situation de famille, revenus, patrimoines, etc.). Ces fichiers sont virtuels, dans le sens où aucune des lignes individuelles ne correspond à un individu réel ayant véritablement existé. Toutes les « observations » ont été générées par tirage aléatoire, de façon à ce que les fichiers dans leur ensemble soient parfaitement représentatifs de la population française.

Pour constituer ces fichiers virtuels, nous avons utilisé les informations brutes issues de multiples sources d'accès public : données macroéconomiques (comptes nationaux), données démographiques, multiples enquêtes INSEE (emploi, logement, budgets des familles, patrimoine, etc.) et données fiscales (extractions et tabulations issues des déclarations de revenus, de fortunes et de successions). Par exemple, les fichiers virtuels reproduisent parfaitement la répartition des revenus par centile effectivement observée dans les déclarations de revenus, ce qui garantit la fiabilité des simulations d'impôt sur le revenu. Puisque aucune observation ne correspond à un individu réel, les fichiers respectent évidemment les règles du secret statistique et fiscal. Aucune information directement ou indirectement nominative ne peut être extraite de ces fichiers, qui reposent uniquement sur des lois statistiques et des données publiques, et non sur des personnes particulières. Techniquement, il n'existe d'ailleurs aucune autre façon de programmer un tel simulateur fiscal : aucun fichier nominatif existant ne rassemble toutes les variables dont nous avons besoin pour simuler l'ensemble des prélèvements obligatoires.

INTRODUCTION

L'ensemble de ces fichiers individuels virtuels et des programmes informatiques utilisés pour simuler le système fiscal-social français sont disponibles en ligne sur le site www.revolution-fiscale.fr. Nous demandons simplement aux personnes utilisant nos fichiers et programmes d'indiquer leur source. Une procédure automatique permet de faire fonctionner le simulateur sur n'importe quelle année de la période 2005-2012. Les fichiers et programmes seront régulièrement mis à jour au cours des mois et années à venir, au fur et à mesure que de nouvelles données et prévisions économiques seront disponibles¹.

Nous avons fait de notre mieux pour programmer le simulateur de la façon la plus exacte possible, mais nous ne pouvons malheureusement pas exclure des erreurs. Nous remercions par avance les internautes et lecteurs qui voudront bien nous signaler de possibles améliorations dans nos programmes ou des désaccords sur les méthodes utilisées (en particulier pour ce qui concerne nos hypothèses d'incidence fiscale des différents prélèvements). Nous mettrons régulièrement en ligne les corrections correspondantes.

Le lecteur intéressé trouvera également sur www.revolution-fiscale.fr des annexes donnant tous les détails sur l'ensemble des chiffres, tableaux et graphiques présentés dans ce livre. Cela est d'autant plus indispensable que les questions de revenus, de patrimoines, et plus encore les questions d'impôts, constituent fort naturellement des matières extrêmement polémiques – sur lesquelles il n'est pas rare d'entendre et de lire tout et son

1. Nous remercions nos institutions d'appartenance, en particulier l'École d'économie de Paris (Institut d'évaluation de politiques publiques) et l'université de Californie/Berkeley (Center for Equitable Growth), pour le soutien logistique et financier apporté au développement et à la mise à jour du site Internet, sans évidemment les impliquer dans les propositions spécifiques de réforme fiscale défendues dans ce livre, qui n'engagent que les auteurs. Nous remercions Guillaume Saint-Jacques pour son aide précieuse pour le développement du site Internet.

POUR UNE RÉVOLUTION FISCALE

contraire en matière de chiffres, généralement sans indication précise sur les sources et méthodes utilisées. Dans notre cas, tout est documenté, et tous nos calculs et estimations peuvent être reproduits dans leurs moindres détails. Là encore, nous remercions par avance les internautes qui voudront bien nous signaler d'éventuelles inexactitudes ou améliorations.

CHAPITRE PREMIER

Revenus et impôts en France

Trop souvent, le débat fiscal français se réduit à des caricatures, à commencer par celle-ci : « Seule la moitié des Français paie l'impôt. » C'est oublier qu'il y a bien d'autres impôts que l'impôt sur le revenu et que ce dernier ne représente que 6 % du total des prélèvements obligatoires (50 milliards d'euros sur 820 milliards). Les 94 autres pourcent sont payés par tous, et notamment par les revenus modestes !

Pour parvenir à un débat serein et informé, il est indispensable de commencer par avoir une vision d'ensemble de la réalité des revenus et des impôts dans la France d'aujourd'hui. C'est la première contribution importante de ce livre. Le site www.revolution-fiscale.fr permet pour la première fois de prendre en compte l'ensemble des impôts, taxes et prélèvements réellement acquittés par les Français. Il s'agit avant tout d'un exercice de transparence démocratique, sans lequel aucune réforme d'envergure n'est envisageable.

Un revenu moyen de 33 000 euros par an et par adulte

Quel est le véritable revenu moyen des Français ? Pour répondre à cette question, il est utile de commencer par présenter la notion de « revenu national », qui permet d'analyser le revenu dans sa dimension la plus large, et à laquelle nous aurons fréquemment recours dans ce livre. Par définition, le revenu national mesure l'ensemble des revenus avant impôts dont disposent les résidents d'un pays donné, quelle que soit la forme juridique que prennent ces revenus, et en particulier qu'ils soient soumis ou non aux différents impôts et taxes existants.

Le revenu national est étroitement relié à la notion de « produit intérieur brut » (PIB), souvent utilisée dans le débat public, avec toutefois deux différences importantes. Le PIB mesure l'ensemble des biens et services produits au cours d'une année sur le territoire d'un pays donné. Pour arriver au revenu national, il faut commencer par soustraire du PIB la dépréciation du capital qui a permis de réaliser ces productions, c'est-à-dire l'usure des bâtiments, équipements, ordinateurs, ampoules, etc., utilisés au cours d'une année. Cette masse considérable, évaluée à 280 milliards d'euros en 2010 (soit 14 % du PIB), ne constitue en effet un revenu pour personne : avant de distribuer des salaires aux travailleurs, des dividendes aux actionnaires ou de réaliser des investissements véritablement nouveaux, il faut bien remplacer ou réparer le capital usagé. Et si on ne le fait pas, alors cela correspond à une perte de patrimoine, donc à un revenu négatif pour les propriétaires.

Puis il faut ajouter au PIB les revenus nets en provenance de l'étranger (ou retrancher les revenus nets versés à l'étranger, suivant la situation du pays). Par exemple, un pays dont l'ensemble des entreprises et du capital productif serait possédé par des actionnaires étrangers pourrait fort bien avoir un PIB très élevé mais un revenu

REVENUS ET IMPÔTS EN FRANCE

national très faible, une fois déduits les profits partant à l'étranger. Dans la France de 2010, cette seconde correction ne fait toutefois guère de différence. D'après l'INSEE et la Banque de France, les résidents français possèdent au travers de leurs placements financiers *grosso modo* autant de richesses dans le reste du monde que le reste du monde en possède en France. Les flux entrants et sortants d'intérêts, de dividendes, etc., s'équilibrent donc à peu près, et les revenus nets étrangers apparaissent même très légèrement positifs (+10 milliards d'euros, soit moins de 1 % du PIB). Contrairement à une légende tenace, la France n'est possédée ni par les fonds de pension californiens, ni par la Banque de Chine !

**Du produit intérieur brut (PIB)
au revenu national (2010)**

En 2010, le revenu moyen avant impôt des Français était
de 33 000 € par adulte et par an (2 800 € par mois)

| | | |
|--|--|--|
| Produit intérieur brut (PIB) (2010) : 1 950 milliards € (100 %) | Moins : dépréciation du capital : 280 milliards € (14 %) | = Revenu national : 1 680 milliards € (87 %) Divisé par 50,4 millions d'adultes : Revenu moyen avant impôt = 33 300 € par an et par adulte (2 800 € par mois) |
| | Plus : revenus nets étrangers : 10 milliards € (1 %) | |

Source : INSEE, Comptabilité nationale. Voir www.revolution-fiscale.fr, annexe au chapitre premier.

POUR UNE RÉVOLUTION FISCALE

En fin de compte, le revenu national de la France était en 2010 de 1 680 milliards d'euros, soit un revenu moyen d'environ 33 000 euros par an (soit 2 800 euros par mois) pour chacun des quelque 50,4 millions d'adultes résidant en France. Vu la très faible croissance en vigueur actuellement, ce chiffre ne variera guère en 2011 et 2012.

Précisons d'emblée que ce revenu moyen, comme toutes les statistiques économiques et sociales, est une estimation, une construction, et non une certitude mathématique. Il ne doit donc pas être fétichisé. Simplement, il s'agit de la meilleure estimation dont nous disposons. Les comptes nationaux, qui aboutissent à la mesure du PIB et à celle du revenu national, ne sont certes pas parfaits et doivent être améliorés. Mais ils constituent la seule tentative systématique et cohérente d'analyse de l'activité économique d'un pays. En particulier, la comptabilité nationale tente de mesurer des concepts économiques de revenu et de richesse, en correspondance avec les flux de productions et d'échanges observés – plus larges que les notions fiscales, et surtout indépendants des vicissitudes de la législation en vigueur et des stratégies de contournement de l'impôt. En France, les comptes nationaux sont actuellement établis par l'INSEE et la Banque de France en rassemblant et en confrontant l'ensemble des bilans et des comptes des sociétés financières et non financières, ainsi que de multiples autres sources et enquêtes statistiques. Nous n'avons aucune raison *a priori* de penser que les fonctionnaires concernés ne font pas de leur mieux pour traquer les incohérences entre les différentes sources et aboutir aux meilleures estimations possibles. La grande limite des comptes nationaux est qu'ils ne se préoccupent par construction que de masses et de moyennes, et non de répartitions et d'inégalités. D'autres sources doivent être mobilisées pour répartir les revenus, les richesses et les impôts – c'est la contribution de www.revolution-fiscale.fr. Mais pour ce qui concerne les masses globales de revenus et des patrimoines en jeu, il faut toujours partir des comptes nationaux.

REVENUS ET IMPÔTS EN FRANCE

Précisons aussi que cette estimation correspond à un revenu moyen avant impôts : si les Français ne payaient aucun impôt d'aucune sorte, alors ils disposeraient en moyenne de 2 800 euros par mois et par adulte. En pratique, comme nous le verrons plus loin, ils choisissent de consacrer près de la moitié du revenu national aux impôts, prélèvements et taxes variées permettant de financer des services publics, des infrastructures, la protection sociale, etc. Comme toutes les moyennes, ce revenu moyen dissimule évidemment d'énormes disparités : beaucoup de personnes ont un revenu nettement inférieur à 2 800 euros par mois, et d'autres ont des revenus plusieurs dizaines de fois supérieurs. Ce chiffre de 2 800 euros par mois signifie simplement que si l'on pouvait distribuer à chaque adulte le même revenu, sans modifier le niveau global de la production et du revenu national, alors chacun disposerait de 2 800 euros par mois.

En pratique, les disparités de revenus s'expliquent d'une part par l'inégalité des revenus du travail, et d'autre part par l'inégalité encore plus forte des revenus du capital, qui provient elle-même de l'extrême concentration des patrimoines. Avant d'examiner l'ampleur des écarts de revenus dans la France d'aujourd'hui, il est utile de s'arrêter sur ces notions (revenus *versus* patrimoines, revenus du travail *versus* revenus du capital), qui jouent un rôle important dans notre ouvrage et sont souvent source de confusion dans le débat public.

Le patrimoine : près de six années de revenu

Le revenu est un flux : chaque année, les Français reçoivent en moyenne un revenu de 33 000 euros. Le patrimoine est un stock. Le patrimoine national privé est défini comme la valeur totale de tout ce que possèdent les résidents français à un moment

POUR UNE RÉVOLUTION FISCALE

donné. Il s'agit de la somme des actifs non financiers (logements, terrains, fonds de commerce et autres actifs professionnels) et des actifs financiers (comptes bancaires, plans d'épargne, obligations, actions, parts de sociétés, contrats d'assurance vie, etc.) détenue par les ménages, nette de leurs dettes (et notamment des emprunts immobiliers)¹. D'après l'INSEE et la Banque de France, les résidents français possédaient en 2010 environ 9 200 milliards d'euros de patrimoine non financier et financier (nets de dettes), soit plus de 182 000 euros par adulte².

Pour résumer, chaque adulte, dans la France d'aujourd'hui, dispose d'un revenu moyen avant impôt de 33 000 euros par an (2 800 euros par mois) et possède un patrimoine moyen de 182 000 euros, soit l'équivalent de près de six années de revenu moyen. En 2010, ce patrimoine total se décompose en deux moitiés presque parfaitement égales : d'une part, le logement (valeur des résidences principales et secondaires, nette des dettes) et, d'autre part, les actifs financiers et professionnels (qui représentent *grasso modo* la valeur des entreprises). En simplifiant, on peut dire que chaque adulte possède en moyenne 91 000 euros en logement et 91 000 euros en entreprises.

Ce partage du patrimoine en deux moitiés égales (ou comparables) se retrouve dans la plupart des pays développés et correspond aux deux grandes fonctions économiques du capital. Le capital – c'est-à-dire l'accumulation de valeur pour l'usage futur et non la consommation immédiate – est utile pour se loger (pour produire des « services de logement ») et également comme

1. Voir www.revolution-fiscale.fr, annexe au chapitre premier. Le patrimoine national public (actifs immobiliers et financiers de l'État, des collectivités et autres administrations publiques, nets des dettes publiques) est très légèrement positif ; il représente l'équivalent de moins de 10 % du patrimoine national privé.

2. Soit 364 000 euros pour deux adultes, par exemple pour un couple dont tout le patrimoine est possédé moitié-moitié par les deux conjoints (régime de communauté en l'absence de biens propres).

REVENUS ET IMPÔTS EN FRANCE

capital productif pour les entreprises produisant d'autres biens et services (et qui ont besoin de bureaux, d'équipements, de matériels, etc., pour réaliser ces productions).

En raison de la crise financière, la fortune des Français a très légèrement baissé depuis 2008, où elle atteignait 9 500 milliards d'euros (192 000 euros par adulte). Mais si l'on remet ces chiffres en perspective, on se rend compte que les patrimoines ne se sont jamais aussi bien portés depuis un siècle. Le patrimoine privé représente actuellement l'équivalent de près de six années de revenu national, contre moins de quatre années dans les années 1980, et moins de trois années dans les années 1950. Il faut remonter à la Belle Époque (1900-1910) pour retrouver une telle prospérité des fortunes françaises, avec des patrimoines privés atteignant l'équivalent de six, voire sept années de revenu national. Ce lent phénomène de reconstitution des fortunes est un processus historique fondamental et complexe, mêlant des aspects économiques, politiques, boursiers, militaires, sociaux, que nous avons analysés par ailleurs, et qui ne peut être examiné ici de façon détaillée¹.

Le point important qui nous intéresse ici est que nous sommes dans une période historique où les patrimoines (et les revenus qui en sont issus) se portent très bien et ont beaucoup progressé ces dernières décennies, alors que la production et les revenus du travail croissent à un rythme relativement faible. Cela n'implique certes pas qu'il faille matraquer fiscalement les patrimoines et leurs revenus : le capital remplit des fonctions économiques essentielles et le fait qu'il se porte bien est plutôt une bonne nouvelle. Quant à l'idée selon laquelle on pourrait régler tous les problèmes du monde en taxant le capital, c'est

1. Voir Thomas Piketty, *Les Hauts Revenus en France au XX^e siècle. Inégalités et redistributions, 1901-1998*, Paris, Grasset, 2001 ; et « On the Long-Run Evolution of Inheritance : France 1820-2050 », Document de travail, École d'économie de Paris, 2010.

POUR UNE RÉVOLUTION FISCALE

évidemment une illusion. Mais cela implique à tout le moins qu'un système fiscal taxant davantage le travail que le capital n'est guère adapté à notre époque et peut assez légitimement susciter de forts soupçons d'iniquité de la part de tous ceux qui n'ont que leur travail pour vivre.

Or ces derniers sont très nombreux. Le patrimoine a en effet ceci de particulier qu'il est extrêmement concentré. Dans la France de 2010, le patrimoine moyen de 182 000 euros par adulte dissimule des disparités considérables. Pour des millions de personnes locataires de leur logement (ou propriétaires lourdement endettés, avec un actif net à peine positif), le patrimoine se résume souvent à quelques milliers d'euros : au mieux deux ou trois mois de salaire d'avance sur un compte bancaire ou un livret d'épargne – et non pas plusieurs années de revenus.

De fait, la répartition des patrimoines actuellement en vigueur en France, telle que nous pouvons la connaître en confrontant les multiples sources rassemblées sur www.revolution-fiscale.fr (comptes nationaux, enquêtes, données fiscales), a la forme suivante. Les 50 % des Français les plus pauvres en patrimoine, soit 25 millions de personnes sur une population adulte totale de 50 millions, possèdent en moyenne 14 000 euros de fortune. Collectivement, ils détiennent à peine 4 % du patrimoine total. Inversement, les 10 % des Français les plus riches en patrimoine (5 millions de personnes) possèdent en moyenne plus de 1,1 million d'euros de fortune. Collectivement, ils détiennent 62 % du patrimoine total. Entre ces deux groupes, les 40 % du milieu (20 millions de personnes) possèdent en moyenne 154 000 euros et détiennent 34 % du patrimoine total¹. Pour fixer les idées, ces trois groupes sociaux peuvent être désignés comme les « pauvres », les « classes moyennes » et les « riches »

1. Voir www.revolution-fiscale.fr, annexe au chapitre premier, pour des données plus détaillées par centile.

REVENUS ET IMPÔTS EN FRANCE

– même si ces frontières et dénominations ont évidemment un caractère arbitraire.

| La répartition des patrimoines en France en 2010 | | | |
|---|------------------------------------|------------------------------------|--------------------------------------|
| Groupe | Nombre de personnes adultes | Patrimoine moyen par adulte | Part dans le patrimoine total |
| Population totale | 50 millions | 182 000 € | 100 % |
| Classes populaires : Les 50 % les plus pauvres | 25 millions | 14 000 € | 4 % |
| Classes moyennes : Les 40 % du milieu | 20 millions | 154 000 € | 34 % |
| Classes aisées : Les 10 % les plus riches | 5 millions | 1 128 000 € | 62 % |
| dont classes moyennes-aisées (9 %) | 4,5 millions | 768 000 € | 38 % |
| dont classes très aisées (1 %) | 0,5 million | 4 368 000 € | 24 % |

Lecture : en 2010, les classes populaires (les 50 % les plus pauvres) ont un patrimoine moyen de 14 000 euros par adulte et détiennent collectivement 4 % du patrimoine total des ménages.

Source : Voir www.revolution-fiscale.fr, annexe au chapitre premier.

Ce type de répartition des patrimoines – moins de 5 % pour les « pauvres », environ 30 % à 35 % pour les « classes moyennes », plus de 60 % pour les « riches » – se retrouve dans la plupart des pays européens. Aux États-Unis, la concentration

POUR UNE RÉVOLUTION FISCALE

des fortunes est plus extrême encore.¹ Dans tous les pays, et à toutes les époques pour lesquelles nous disposons de données, les « pauvres » possèdent toujours moins de 10 % du patrimoine total, les « riches » plus de 50 %.

Il y a un siècle, vers 1900-1910, la part du décile supérieur était encore plus élevée : elle dépassait 90 % du patrimoine total². Autrement dit, les 10 % les plus riches détenaient la quasi-totalité du capital : il n'existait pas de « classe moyenne », dans le sens où les 40 % du milieu étaient presque aussi pauvres que les 50 % du bas. Ne nous y trompons pas : l'émergence d'une classe moyenne patrimoniale au cours du XX^e siècle, c'est-à-dire l'émergence d'un large groupe social ne possédant pas énormément individuellement (avec 150 000 euros de patrimoine, on n'est plus pauvre, sans être vraiment riche), mais assez nombreux pour posséder collectivement un tiers du patrimoine national³, constitue sans nul doute un développement historique majeur, aux conséquences sociales et politiques considérables. Il reste que les 10 % les plus riches possèdent toujours près de deux tiers du patrimoine national (et les quatre cinquièmes du patrimoine financier) et que les 50 % les plus pauvres n'ont jamais rien possédé. Aujourd'hui comme hier, le patrimoine est très concentré.

On peut choisir de s'en lamenter. Il est plus utile cependant de comprendre les raisons de ces disparités et d'en tirer les conséquences. Tout d'abord, l'inégalité des fortunes ne s'explique que pour une faible part par des effets liés au cycle de vie. Les per-

1. La part des 10 % plus riches atteint actuellement 72 % du patrimoine total américain, contre 26 % pour les 40 % du milieu et 2 % pour les 50 % les plus pauvres. Voir Arthur Kennickell, « Ponds and Streams : Wealth and Income in the U.S., 1989-2007 », *Federal Reserve Board, Discussion Paper*, vol. 13, 2009.

2. Voir Thomas Piketty, Gilles Postel-Vinay et Jean-Laurent Rosenthal, « Wealth Concentration in a Developing Economy : Paris and France, 1807-1994 », *American Economic Review*, vol. 96, n° 1, 2006.

3. 150 000 euros x 20 millions de personnes = 3 000 milliards d'euros, soit un tiers du patrimoine national de 9 200 milliards.

REVENUS ET IMPÔTS EN FRANCE

sonnes âgées dans leur ensemble sont certes plus riches que les jeunes. Mais la concentration est presque aussi forte à l'intérieur de chaque groupe d'âge que pour la population prise dans son ensemble : chez les jeunes comme chez les vieux, une majorité ne possède presque rien, et une minorité possède beaucoup. Contrairement à une idée répandue, la guerre des âges n'a pas remplacé la guerre des classes. La très forte concentration des patrimoines s'explique notamment par l'importance de l'héritage et ses effets cumulatifs (par exemple, il est plus facile d'épargner quand on a hérité d'un appartement et que l'on n'a pas de loyer à payer). Le fait que le rendement du patrimoine soit largement imprévisible et prenne souvent des valeurs extrêmes joue également un rôle significatif.

Des recherches récentes ont démontré que l'héritage, relativement limité pour les générations marquées par les guerres mondiales (qui ont beaucoup dû accumuler par elles-mêmes), est en passe de retrouver pour les générations nées à partir des années 1970-1980 la même importance qu'au XIX^e siècle. Au-delà de l'effet des guerres, cela est dû à l'abaissement des taux de croissance : avec la croissance élevée des Trente Glorieuses, les patrimoines issus du passé étaient relativement faibles comparés à l'épargne nouvelle ; avec une croissance faible, inférieure au rendement du capital, le poids du passé est au contraire dominant¹. Concrètement, cela veut dire qu'il est aujourd'hui bien difficile pour des personnes qui ne disposent que de leur travail d'accumuler quoi que ce soit : à Paris comme dans les grandes villes, ce sont bien souvent ceux qui ont hérité ou reçu une donation qui deviennent propriétaires – alors que ceux qui n'ont que leur salaire se retrouvent à leur verser des loyers. Là encore, cela n'implique pas qu'il faille matraquer fiscalement le

1. Voir Thomas Piketty, « On the Long-Run Evolution of Inheritance : France 1820-2050 », *op. cit.*

capital et ses revenus. En revanche, cela montre que la priorité absolue est d'alléger les impôts et prélèvements pesant sur le travail.

Revenus du travail *versus* revenus du capital : 75 %-25 %

Revenons à l'analyse des revenus. Le patrimoine est un stock. Mais ce stock donne lieu chaque année à un flux de revenus de capital, qui peuvent prendre différentes formes juridiques : loyers, intérêts, dividendes, bénéfices, etc.

Dans ce livre, nous regroupons dans les « revenus du travail » l'ensemble des revenus liés à l'exercice d'une activité professionnelle, qu'ils prennent la forme de salaires ou de revenus des professions non salariés (avocats, médecins, chefs d'entreprise, etc.). Inversement, nous regroupons dans les « revenus du capital » l'ensemble des revenus liés à la détention d'un patrimoine immobilier ou financier, sans que le détenteur ait à travailler pour percevoir ce revenu. Avec cette définition, on constate que les revenus du travail représentent actuellement environ 75 % du revenu national, et les revenus du capital environ 25 % du revenu national.

Il s'agit là du partage du revenu primaire, c'est-à-dire avant impôts. Cette part de 25 % pour le capital est en fait légèrement sous-évaluée. En effet, les revenus d'activités non salariées sont en réalité des revenus « mixtes », dans le sens où ils rémunèrent à la fois le travail de l'avocat, du médecin, etc., et le capital investi par ce dernier dans son activité (matériel médical, fonds de commerce, locaux professionnels, etc.), sans que les deux facteurs soient explicitement distingués. Si l'on ajoutait le revenu du capital non salarié, difficile à estimer avec précision, on obtiendrait une part globale du capital dans le revenu national de

REVENUS ET IMPÔTS EN FRANCE

l'ordre de 27 % à 28 %. Pour simplifier l'analyse, nous nous en tiendrons à notre définition.

Résumons : le patrimoine représente un stock de près de six années de revenu national, et ses revenus rapportent un flux égal à 25 % de revenu national, ce qui correspond à un rendement moyen du capital avant impôts de l'ordre de 4 % à 4,5 %. Autrement dit, le patrimoine moyen de 180 000 euros rapporte en moyenne 8 000 à 9 000 euros par an, ou 700 euros par mois.

Évidemment, ce rendement moyen dissimule d'énormes disparités. Les actifs financiers, et notamment les actions, plus risquées, ont un rendement moyen plus élevé que les patrimoines immobiliers. C'est ainsi que les revenus financiers représentent près des deux tiers des flux de revenus du capital, bien que les patrimoines financiers ne constituent que la moitié du stock de patrimoine. Au total, les revenus financiers (intérêts, dividendes, autres produits financiers) s'élèvent actuellement à 270 milliards d'euros, et les revenus fonciers (loyers réels et imputés, nets d'intérêts d'emprunt) à 140 milliards d'euros, pour un total de revenus du capital de 410 milliards d'euros (soit 25 % du revenu national de 1 680 milliards¹).

Nous incluons bien sûr dans les revenus fonciers la valeur locative de l'ensemble des habitations, qu'elles soient louées à un locataire (on parle de loyer « réel ») ou occupées par leur propriétaire (on parle alors de loyer « fictif » ou « imputé »). La valeur des services de logement produite par les biens immobiliers est en effet la même dans les deux cas. Et ignorer les loyers imputés

1. Il s'agit là de revenus primaires avant tout impôt, et en particulier avant impôt sur les sociétés pour les revenus financiers, et avant taxe foncière pour les revenus fonciers. Les revenus financiers primaires incluent aussi les bénéfices non distribués des sociétés (qui, après déduction de la dépréciation du capital, représentent à peine 1 % du revenu national, et qui ont été attribués aux actionnaires). Pour plus de détails, et des tableaux présentant des décompositions complètes, voir www.revolution-fiscale.fr, annexe au chapitre premier.

POUR UNE RÉVOLUTION FISCALE

mènerait à des conséquences étranges : on se retrouverait avec des patrimoines sans rendement (pourquoi possède-t-on de tels patrimoines ? En pratique, c'est évidemment pour éviter d'avoir à payer des loyers), et un pays où chacun se mettrait à louer l'appartement de son voisin verrait son revenu national augmenter.

Comment a évolué historiquement le partage du revenu national entre travail et capital ? On évoque habituellement une très grande stabilité, et on attribue souvent à Keynes l'idée selon laquelle il s'agirait là de la loi la mieux établie de l'économie politique. La réalité est plus complexe. La part des revenus du capital a progressé en France ces dernières décennies, d'une part parce que les profits ont retrouvé dans les années 1990-2000 leurs niveaux des années 1950-1960 (après un creux dans les années 1970-1980), et d'autre part et surtout parce que le niveau des loyers n'a cessé de progresser plus vite que le revenu national depuis la Seconde Guerre mondiale. En fin de compte, les revenus du capital – tout comme les patrimoines dont ils sont issus, ce qui est logique – ont retrouvé en ce début du XXI^e siècle une prospérité que l'on n'avait pas observée depuis la Belle Époque¹.

La pyramide des revenus : les riches ne sont pas assez nombreux

Dans toute société, la pyramide des revenus est la somme de deux hiérarchies : celle des revenus du travail et celle des revenus du capital. Fort heureusement, les deux ne coïncident

1. Pour des séries détaillées, voir www.revolution-fiscale.fr, annexe au chapitre premier.

jamais complètement : il y a toujours des personnes sans patrimoine mais qui ont atteint un revenu de travail élevé, et inversement des personnes détenant un patrimoine élevé – par exemple du fait d'un héritage ou d'une plus-value – mais touchant un revenu de travail faible ou nul. L'objectif revendiqué de nos sociétés méritocratiques est d'aider les premiers à avancer, sans toutefois matraquer les seconds, car le capital est utile pour tous. À ce stade, tout le monde pourrait être d'accord.

Deux éléments au moins font que les conséquences pratiques de cet objectif sont malheureusement difficiles à définir précisément, notamment en matière fiscale, et que cette question engendre et engendrera toujours de violents conflits politiques. Tout d'abord, l'extrême complexité de nos systèmes fiscaux fait qu'il est souvent difficile de se mettre d'accord sur le fait de savoir qui paie quoi. Le premier objectif de ce livre est de tenter de rendre le système fiscal le plus transparent possible.

La seconde difficulté est encore plus redoutable. Le conflit fiscal et politique se nourrit en effet des incertitudes liées à la forme exacte de la pyramide des fortunes et des revenus. Certains surestiment de beaucoup le nombre de riches et leur part dans le revenu national, et semblent s'imaginer que l'on peut tout résoudre en les taxant davantage. D'autres au contraire sous-estiment le poids et concluent – un peu vite – qu'il n'y a rien à attendre de ce côté-là. Il serait illusoire de prétendre mettre fin à ces conflits, d'autant plus que les sources dont nous disposons pour connaître la répartition des richesses sont imparfaites. Notre exercice de transparence peut cependant contribuer à ce que ces conflits deviennent moins idéologiques, moins stériles, et se concentrent sur les bonnes questions. Certes, les riches ne sont jamais assez nombreux pour que les taxer davantage résolve tous les problèmes du monde. Doit-on pour autant les taxer moins que les pauvres ? Évidemment non, surtout dans une

POUR UNE RÉVOLUTION FISCALE

période où les revenus élevés se portent beaucoup mieux que les autres.

Pour commencer, il est utile de se familiariser avec quelques ordres de grandeur. Nous avons vu plus haut que le patrimoine était très concentré, avec 62 % du total pour les 10 % les plus riches de la population. Par construction, les revenus du capital le sont tout autant – et même un peu plus, car les patrimoines les plus élevés sont plus souvent investis en actions. Mais les revenus du capital ne représentent en tout et pour tout que 25 % du revenu national, et les 75 % restants, les revenus du travail, sont beaucoup moins inégalement répartis que les premiers (avec une part du décile supérieur de l'ordre de 25 %). Si l'on examine la pyramide globale des revenus, obtenue en additionnant revenus du travail et revenus du capital, on constate que les 10 % des revenus les plus élevés détiennent 31 % du revenu national (et non 62 %).

Au sein de ces 10 % des revenus les plus élevés, il existe des disparités considérables. Les 1 % les plus élevés disposent en moyenne de revenus de 30 300 euros par mois (soit plus de dix fois le revenu moyen), alors que les 9 % précédents gagnent 6 100 euros par mois (soit à peine plus de deux fois le revenu moyen). Les premiers vivent pour moitié de revenus du capital (la part des revenus du capital atteint 90 % pour les revenus de plusieurs millions d'euros), alors que les seconds vivent pour les trois quarts de revenus du travail, comme la moyenne de la population.

Depuis la fin des années 1990 et pendant les années 2000, les 1 % des revenus les plus élevés ont progressé sensiblement plus vite que la moyenne des revenus. Cela s'explique à la fois par l'excellente santé des revenus du patrimoine et par le fait que les salaires de plusieurs centaines de milliers d'euros par an ont connu des progressions beaucoup plus fortes que le salaire moyen, notamment dans la finance et les sphères dirigeantes des grandes entreprises. Pour l'instant, ce phénomène semble s'être surtout concentré en France sur les 0,1 % des revenus les plus élevés, si bien que le déplacement en direction des plus riches ne porte que

REVENUS ET IMPÔTS EN FRANCE

La répartition des revenus en France en 2010

| Groupe | Nombre de personnes adultes | Revenu annuel par adulte | Revenu mensuel par adulte | Part dans le revenu total |
|---|-----------------------------------|--------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|
| Population totale | 50 millions | 33 000 € | 2 800 € | 100 % |
| Classes populaires : Les 50 % les plus pauvres | 25 millions | 18 000 € | 1 500 € | 27 % |
| Classes moyennes : Les 40 % du milieu | 20 millions | 35 000 € | 3 000 € | 42 % |
| Classes aisées : Les 10 % les plus riches | 5 millions | 103 000 € | 8 600 € | 31 % |
| dont classes moyennes- aisées (9 %) | 4,5 millions | 73 000 € | 6 100 € | 20 % |
| dont classes très aisées (1 %) | 0,5 million | 363 000 € | 30 300 € | 11 % |

Lecture : en 2010, les classes populaires (les 50 % les plus pauvres) ont un revenu moyen annuel de 18 000 euros par adulte (1 500 euros par mois) et gagnent collectivement 27 % du revenu total des ménages.

Source : www.revolution-fiscale.fr, annexe au chapitre premier (l'estimation de la répartition des revenus permanents est basée sur la répartition au sein de la population de 18 à 65 ans travaillant à au moins 80 % du plein-temps).

sur 1 à 1,5 point de revenu national¹. Ce n'est pas rien, mais cela reste limité par comparaison à l'évolution spectaculaire observée

1. Voir Camille Landais, « Les hauts revenus en France, 1998-2007 : une explosion des inégalités ? », Document de travail, École d'économie de Paris, 2008.

aux États-Unis, où la part des 1 % des revenus les plus élevés dans le revenu national a progressé de 15 points entre 1976 et 2007, passant de 9 % à 24 %, et absorbant ainsi plus de la moitié de la croissance économique américaine au cours de ces trois décennies¹. Mais on aurait bien tort d'attendre que l'évolution prenne la même ampleur qu'outre-Atlantique pour commencer à s'en inquiéter.

Tout le monde paie des impôts élevés : un taux moyen d'imposition de 49 %

Le décor général des revenus et des patrimoines étant planté, nous pouvons maintenant introduire les impôts dans l'analyse. Le premier point essentiel à avoir présent à l'esprit est que nous vivons dans des sociétés où tout le monde paie des impôts élevés. Concrètement, si l'on prend en compte l'ensemble des prélèvements obligatoires, c'est-à-dire l'ensemble des impôts, taxes, cotisations et prélèvements divers que chacun est dans l'obligation de payer (sauf à se mettre hors la loi), on observe des recettes totales d'environ 820 milliards d'euros en 2010, soit 49 % du revenu national de 1 680 milliards. Si l'on omet les prélèvements payés par les revenus de transferts, ce qui peut se justifier, alors on obtient un taux global d'imposition des revenus primaires (revenus du travail et du capital confondus) de 45 %. Quelles que soient la définition adoptée et les imperfections de la mesure, l'évidence est là : nous avons collectivement choisi de

1. Voir Thomas Piketty et Emmanuel Saez, « Income Inequality in the United States, 1913-1998 », *Quarterly Journal of Economics*, Vol. CXVIII, 2003. Les séries mises à jour jusqu'en 2008 sont disponibles sur la page web d'Emmanuel Saez (Berkeley). Voir également Tony Atkinson, Thomas Piketty et Emmanuel Saez, « Top Incomes in the Long Run of History », *Journal of Economic Literature*, vol. 49, 2011.

REVENUS ET IMPÔTS EN FRANCE

consacrer près de la moitié de nos revenus en impôts et prélèvements divers.

On peut décider de s'en lamenter : personne n'aime payer des impôts et, dans l'absolu, il serait souhaitable de les supprimer tous un par un. Cette perspective démagogique et stérile n'est évidemment pas la nôtre. Notre objectif ici est simplement de prendre la mesure de ce fait essentiel (tout le monde paie des impôts élevés), qui devrait constituer un préalable à toute réflexion sur les systèmes fiscaux en vigueur dans les pays développés. Ce simple fait suffit par exemple à démontrer le caractère absurde du débat sur le bouclier fiscal : dans un pays où le taux moyen d'imposition est de 49 %, il est presque inévitable que certains paient plus de 50 %, sauf à souhaiter une parfaite proportionnalité du prélèvement. Nous reviendrons plus loin sur cet étrange système mis en place en France en 2007, qu'il est plus que temps de supprimer.

Le fait que le taux global d'imposition atteigne pratiquement 50 % n'est pas un phénomène récent, loin s'en faut. Après une forte progression des années 1950 aux années 1970, le taux français de prélèvements obligatoires s'est stabilisé autour de 42 % à 44 % du PIB (soit 48 % à 50 % du revenu national) depuis le milieu des années 1980, avec de légères variations liées à la conjoncture économique.

Depuis près de trente ans, le taux global d'imposition a toutefois cessé d'augmenter. Manifestement, un consensus s'est dégagé sur le fait que cette progression historique du poids de la puissance publique ne pouvait se poursuivre indéfiniment. Une partie de l'explication réside sans doute aussi dans la croissance faible en vigueur depuis trente ans (moins de 2 % par an, contre plus de 5 % au cours des Trente Glorieuses). Lorsque les revenus progressent à un rythme élevé, il est naturel de consacrer une part croissante des richesses produites aux projets communs : services publics, infrastructures, protection sociale, etc. Lorsque les revenus stagnent, les citoyens-contribuables n'ont guère envie de voir les

POUR UNE RÉVOLUTION FISCALE

impôts progresser plus vite que leurs revenus et rogner ainsi cette faible croissance. Pour autant, le taux global des prélèvements obligatoires ne s'est pas mis à baisser : nous sommes visiblement très attachés au niveau élevé de services et de protections qu'un taux d'imposition de 45 % permet de financer, et un gouvernement qui s'aviserait de les réduire massivement ne ferait pas long feu.

Ce haut niveau d'imposition n'est pas une particularité française. Le taux moyen de prélèvements obligatoires de l'Union européenne est actuellement de l'ordre de 40 % du PIB, avec des maxima approchant 50 % dans les pays les plus riches de l'Union (Europe du Nord) et des minima à peine supérieurs à 30 % dans les pays les moins avancés (Europe centrale et orientale)¹. La plupart des grands pays se situent autour de 40 % du PIB (environ 45 % du revenu national) et ont connu la même stabilisation que la France au cours des trente dernières années. En termes de niveau absolu, la France se situe plutôt dans la moyenne haute – mais les différences de mesures et de conventions comptables entre pays font que des écarts de quelques points ne sont pas toujours pertinents. Quoi qu'il en soit, il n'est nul besoin de comparaison internationale fine pour réaliser qu'un taux global d'imposition égal à 49 % ou 45 % du revenu national correspond à un niveau élevé.

Personne ne paie les impôts à notre place

Que les choses soient bien claires : personne ne paie ces impôts à notre place. Ce sont bien des personnes physiques, en chair et en os, qui acquittent l'intégralité des prélèvements obli-

1. Voir *Taxation Trends in the European Union*, édition 2010, Eurostat.

REVENUS ET IMPÔTS EN FRANCE

gatoires. La distinction entre « impôts acquittés par les ménages » et « impôts acquittés par les entreprises » n'a aucun sens : en dernier recours, tous les prélèvements obligatoires sont payés par les ménages. Par définition, les entreprises répercutent tout ce qu'elles paient soit sur les personnes qui travaillent pour elles (en réduisant leurs salaires), soit sur les personnes qui les possèdent (en réduisant les dividendes versés aux actionnaires, ou en accumulant moins de capital en leur nom), soit sur les personnes qui consomment ce qu'elles produisent (en augmentant leurs prix de vente). Dans tous les cas, ce sont bien des personnes physiques qui paient l'addition.

En particulier, quelles que soient les structures complexes d'actionnariats croisés et d'intermédiation financière, les détenteurs ultimes des entreprises sont toujours des personnes physiques. Directement ou indirectement, que ce soit au travers d'une holding familiale, d'un compte d'épargne en actions ou d'un contrat d'assurance vie, les entreprises sont possédées par des personnes – sauf dans les rares cas où le détenteur ultime est le gouvernement, ce qui devient de plus en plus rare. Il y a aussi les cas où les détenteurs ultimes sont des personnes physiques résidant à l'étranger – par exemple au travers de fonds de pension californiens. Dans ce cas, on pourrait considérer que l'impôt sur les bénéfices des sociétés en question est payé par quelqu'un d'autre que nous-mêmes : par l'étranger, en l'occurrence. Mais, comme nous l'avons déjà noté, les résidents français possèdent au travers de leurs placements financiers autant d'entreprises dans le reste du monde que le reste du monde en possède en France (et même légèrement plus). Et ils paient approximativement autant d'impôts sur ces placements étrangers que les étrangers en paient sur leurs placements en France. Il faut se résoudre à cette triste évidence : il est impossible de faire payer nos impôts par l'étranger.

La question pertinente, lorsqu'on analyse la répartition des prélèvements, n'est donc pas de savoir qui envoie le chèque à

POUR UNE RÉVOLUTION FISCALE

l'administration fiscale (ménage ou entreprise), mais quelle est l'incidence finale de l'impôt : l'impôt est-il payé par les personnes qui ne possèdent que leur travail ou par ceux qui détiennent du capital, et surtout comment le taux effectif d'imposition varie-t-il avec les niveaux de revenu, de patrimoine et de consommation des uns et des autres ? Cette question est au cœur de ce livre et du site www.revolution-fiscale.fr, dont le principe est précisément d'attribuer l'ensemble des prélèvements obligatoires aux personnes physiques, en fonction notamment du niveau et de la structure de leur revenu, de leur patrimoine et de leur consommation. Par exemple, l'impôt sur les sociétés est attribué aux résidents français possédant des placements financiers, en proportion de leurs revenus financiers. L'avantage de cette approche est qu'elle permet une totale transparence : aucun impôt n'est indolore, et tous reposent sur des groupes sociaux clairement identifiés.

À quoi servent les impôts ?

Avant de présenter les résultats obtenus, élucidons quelques points encore. Tout d'abord, à quoi servent concrètement les impôts ? Sur les 49 % de revenu national prélevés actuellement en France par la puissance publique, environ 23 points sont reversés sous forme de revenus de transferts et 26 points sont utilisés pour financer des dépenses publiques autres que des transferts. En pratique, les revenus de transferts sont pour plus des trois quarts (19 points) des revenus de remplacement (pensions de retraite, allocations chômage) et, pour le quart restant (4 points), ce que l'on peut appeler des revenus de transferts purs (prestations familiales, minima sociaux, allocations logement). Les dépenses publiques autres que les transferts sont pour plus des trois quarts (21 points) des dépenses d'éducation et de santé et, pour le quart restant (5 points), les autres biens et services fournis

REVENUS ET IMPÔTS EN FRANCE

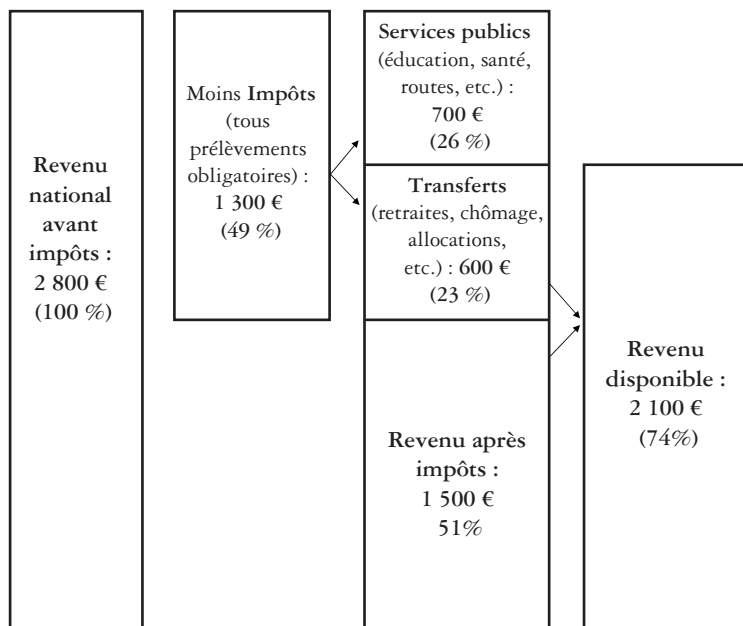
par les administrations publiques (routes, police, justice, défense, etc.). Ces dépenses publiques peuvent être considérées comme des transferts en nature. Par exemple, en l'absence d'un service public d'éducation et de santé, nous devrions acheter pour nous-mêmes et pour nos enfants des services d'éducation et de santé produits par le secteur privé.

Résumons : à partir d'un revenu moyen avant impôts de 2 800 euros par adulte et par mois, nous faisons le choix de payer 1 300 euros par mois d'impôts (49 %), qui pour partie nous sont reversés sous la forme de 600 euros par mois de transferts (23 %) et pour partie financent des services publics à hauteur de 700 euros par mois (26 %). Le « revenu disponible des ménages », terme que l'on utilise parfois pour désigner la part du revenu national dont les ménages disposent en argent sonnante et trébuchante, est donc égal à 2 100 euros par adulte et par mois (74 %). Mais, si l'on ajoute les 700 euros de transferts en nature représentés par les services publics, on retombe par définition sur 2 800 euros (100 % du revenu national initial) : rien ne se perd.

Les contribuables en ont-ils pour leur argent ? Vaste débat. En comptabilité nationale, la valeur des services publics est évaluée à leur coût de production (c'est-à-dire pour une large part au niveau des salaires des enseignants, infirmières, etc., produisant ces services publics) et la valeur des transferts au montant des transferts, si bien que par construction les contribuables en ont exactement pour leur argent : ni plus, ni moins. C'est une bonne base de départ, mais cela ne règle pas la question. Contentons-nous de signaler ici que les services privés d'éducation et de santé coûtent souvent beaucoup plus cher que les services publics correspondants, sans que la qualité soit clairement supérieure, bien au contraire : l'exemple type est le système privé de santé américain. Le cas de l'enseignement supérieur est plus complexe : le coût plus élevé payé aux États-Unis par les parents et étudiants semble en partie compensé par une qualité moyenne plus élevée que ce qu'obtiennent les parents et étudiants français

POUR UNE RÉVOLUTION FISCALE

**Du revenu national au revenu disponible
(par adulte et par mois en 2010)**



Source : INSEE, Comptabilité nationale. Voir www.revolution-fiscale.fr, annexe au chapitre premier.

en échange de leurs impôts (ce qui est bien le moins, puisque les premiers paient plus de trois fois plus que les seconds), avec il est vrai de sérieux problèmes d'égalité d'accès.

Quoi qu'il en soit, il ne s'agit pas d'évaluer ici l'efficacité de la dépense publique ou de déterminer quel pourrait être le système idéal de santé et d'éducation. Notre objectif, dans le cadre de ce livre, est plus modeste. Pour l'essentiel, nous prenons comme

REVENUS ET IMPÔTS EN FRANCE

donnés la structure des transferts et des dépenses publiques actuellement en vigueur en France et le niveau global des prélèvements obligatoires nécessaire pour les financer. Nous partons du principe que le niveau élevé de protection sociale et de services publics correspond à des choix durables de la société française (et dans une large mesure des sociétés européennes) et qu'aucun gouvernement dans un avenir prévisible n'est susceptible de modifier ces choix de façon importante. Quelles que soient les postures des uns et des autres sur le poids supposé excessif des dépenses et des prélèvements, la vérité est que les Français sont très attachés à leur modèle social, et que personne ne détient de recette miracle permettant de réduire les dépenses publiques sans douleur.

Compte tenu du vieillissement, qui grève les budgets de retraite et de santé, et de la nécessité d'investir davantage dans l'enseignement supérieur – qui devrait à nos yeux constituer la seule véritable priorité budgétaire des années à venir –, stabiliser les dépenses publiques en pourcentage du revenu national relève déjà d'une gageure et exige une grande rigueur dans la gestion des deniers publics. Lors de l'élection présidentielle de 2007, le candidat de droite annonçait pour son quinquennat une baisse de 5 points du taux de prélèvements obligatoires, voire de 10 points, suivant l'humeur du jour. Avec la crise financière, de telles perspectives semblent avoir totalement disparu de l'agenda politique, et tout le monde semble maintenant se demander quand et comment les impôts devront être augmentés.

Notre point de vue sur la question est différent. Nous considérons que la priorité n'est ni de réduire ni d'augmenter le poids général des prélèvements obligatoires en France, mais de les remettre à plat. Quelle que soit la qualité des services publics et de la protection sociale, un taux global d'imposition de 49 % ou 45 % nous semble objectivement très élevé et ne nous paraît tenable qu'à deux conditions. D'une part, il est nécessaire que des efforts permanents soient faits pour améliorer cette qualité de services

POUR UNE RÉVOLUTION FISCALE

et de protections et pour les adapter aux besoins individuels et collectifs. D'autre part et surtout, tout doit être fait pour que les citoyens comprennent le système fiscal et le considèrent comme équitable et transparent – ce qui, de toute évidence, n'est pas le cas actuellement. Cette exigence démocratique de transparence fiscale est essentielle quel que soit le niveau des impôts. Mais, quand les prélèvements prennent une telle ampleur, il s'agit d'une exigence vitale. Notre conviction est que, si l'on ne réconcilie pas les citoyens avec l'impôt, on se prépare à plus ou moins brève échéance à des révoltes fiscales de grande ampleur et à des remises en cause graves de l'État social auquel nous sommes tous attachés.

Petit traité fiscal : les différents types d'impôts en France

Pour fixer les idées, il est utile de regrouper les prélèvements obligatoires (49 % du revenu national) en quatre grandes catégories : impôts sur le revenu (9 %), impôts sur le capital (4 %), impôts sur la consommation (13 %) et cotisations sociales (23 %). Examinons-les brièvement tour à tour.

Les impôts sur le revenu pèsent à la fois sur les revenus du travail et du capital. Ils peuvent être progressifs (le taux d'imposition augmente avec le niveau de revenu de l'individu ou du foyer) ou proportionnels (un même taux s'applique aux revenus bas ou élevés). En pratique, les revenus effectivement imposés sont toujours plus faibles que les revenus économiques mesurés par les comptes nationaux. Cela peut s'expliquer en partie par la fraude fiscale. Mais, très souvent, cela s'explique par le fait que de nombreuses catégories de revenus sont légalement exonérées, notamment parmi les revenus du capital : on

REVENUS ET IMPÔTS EN FRANCE

| Les prélèvements obligatoires en France (2010) | | | |
|--|------------------------|-----------------------------------|---------------------------|
| | (en milliards d'euros) | (en euros par adulte et par mois) | (en % du revenu national) |
| Revenu national | 1 680 | 2 800 € | 100 % |
| Prélèvements obligatoires (total) | 817 | 1 350 € | 49 % |
| Impôts sur le revenu | 146 | 240 € | 9 % |
| <i>dont</i> : impôt sur le revenu (IRPP) | 52 | 80 € | 3 % |
| <i>dont</i> : contribution sociale généralisée (CSG) | 94 | 160 € | 6 % |
| Impôts sur le capital | 62 | 100 € | 4 % |
| <i>dont</i> : impôt sur les bénéfices des sociétés (IS) | 35 | 60 € | 2 % |
| <i>dont</i> : taxe foncière (TF), impôt sur la fortune (ISF) et droits de successions (DMTG) | 27 | 40 € | 2 % |
| Impôts sur la consommation (TVA et autres impôts indirects) | 224 | 370 € | 13 % |
| Cotisations sociales | 386 | 630 € | 23 % |
| <i>dont</i> : cotisations maladie, famille, formation, etc. | 164 | 270 € | 10 % |
| <i>dont</i> : cotisations retraite et chômage | 221 | 370 € | 13 % |

Source : Voir www.revolution-fiscale.fr, annexe au chapitre premier.

POUR UNE RÉVOLUTION FISCALE

dit alors qu'elles ne font pas partie de l'« assiette d'imposition ».

Dans le cas de la France de 2010, nous avons regroupé dans la catégorie des impôts sur le revenu à la fois l'impôt sur le revenu au sens strict, actuellement dénommé IRPP (impôt sur le revenu des personnes physiques) dans la jolie langue fiscale, et la contribution sociale généralisée (CSG), qui, au fil du temps, est devenue *de facto* l'équivalent d'un second impôt sur le revenu, rapportant d'avantage que l'impôt sur le revenu officiel (90 milliards contre 50 milliards d'euros). Il s'agit là d'une des grandes particularités fiscales françaises : nous avons non pas un impôt sur le revenu, mais deux. L'IRPP est l'héritier de l'impôt général sur le revenu (IGR) créé en juillet 1914, à la veille de la Première Guerre mondiale, après des décennies de débat. Il s'agit d'un impôt progressif, avec des taux allant de 5,5 % à 41 % suivant le niveau de revenu du foyer. La CSG a été créée en 1990 par le gouvernement de Michel Rocard, en remplacement de cotisations sociales qui pesaient auparavant sur les seuls salaires, et qui aujourd'hui finance – en partie – la protection sociale. La CSG est un impôt individuel et proportionnel taxant tous les revenus – travail et capital – à un taux de 8 %¹. L'assiette de la CSG est plus large que celle de l'IRPP, qui exonère une très large part des revenus du capital. Et, contrairement à l'IRPP, la CSG est prélevée chaque mois par l'employeur sur les bulletins de salaire, par la caisse de retraite versant la pension, par l'institution financière versant des intérêts ou des dividendes, etc. – on parle de « prélèvement à la source », mode de prélèvement plus simple pour le contribuable que celui consistant à envoyer soi-même des chèques ou des virements.

1. Le taux général de la CSG est de 7,5 %, auquel il faut ajouter 0,5 % de CRDS (contribution au remboursement de la dette sociale).

REVENUS ET IMPÔTS EN FRANCE

Nous reviendrons plus loin sur cet étrange attelage qui nous sert d'impôt sur le revenu et qui, selon nous, doit être entièrement refundé¹. À ce stade, contentons-nous de noter que ces deux impôts sur le revenu, mis bout à bout, rapportent environ 140 milliards d'euros, soit un peu moins de 9 points de revenu national. Autrement dit, nous payons en moyenne 240 euros par mois au titre de l'IRPP et de la CSG, soit environ 9 % du revenu moyen avant impôt de 2 800 euros par mois et par adulte. Dans les pays européens à niveau de prélèvement global comparable, l'impôt sur le revenu est unique et rapporte généralement au moins 10 à 12 points de revenu national.

Considérons maintenant les impôts sur le capital. Nous avons regroupé dans cette catégorie les prélèvements pesant exclusivement sur le capital : l'impôt sur les bénéfices des sociétés (IS), la taxe foncière (TF), l'impôt sur la fortune (ISF) et les droits de successions et de donations (DMTG²). Au total, ces quatre prélèvements rapportent plus de 60 milliards d'euros, soit 100 euros par adulte et par mois, près de 4 points de revenu national. Le flux annuel de revenus du capital étant de 25 points de revenu national, ces impôts représentent l'équivalent d'un taux d'imposition moyen d'un peu moins de 20 %.

Chacun de ces impôts a ses caractéristiques propres – et à notre sens sa légitimité et son utilité propres. L'impôt sur les bénéfices (35 milliards) taxe les profits des sociétés, à un taux effectif qui est actuellement d'environ 20 %, avant distribution des profits aux actionnaires. La taxe foncière (15 milliards) est payée par tous les propriétaires en proportion de leurs biens immobiliers, qu'ils les louent ou qu'ils les occupent eux-mêmes. Cette taxe représente en moyenne l'équivalent d'environ 15 % des revenus fonciers (réels

1. Voir notamment chapitre 2.

2. Droits de mutations à titre gratuit.

POUR UNE RÉVOLUTION FISCALE

et imputés). L'impôt sur la fortune (3 milliards) taxe en principe l'ensemble des patrimoines, immobiliers et financiers, nets des dettes, mais suivant un barème progressif, et concernant uniquement les fortunes les plus élevées, avec en outre de nombreuses niches fiscales (dont le bouclier fiscal), d'où des recettes assez faibles. Les droits de successions et donations (7 milliards) ont la particularité d'être prélevés une fois seulement dans la vie (ou quelques fois en cas de donations). Créés par la Révolution française, comme la taxe foncière, ils sont notre impôt le plus ancien. L'impôt sur les bénéficiaires a été créé par la même réforme fiscale, en 1914-1917, que celle instituant l'impôt sur le revenu. L'impôt sur la fortune est notre impôt le plus récent : créé par la gauche en 1981 sous le nom d'impôt sur les grandes fortunes (IGF), aboli par la droite en 1986, il a été rétabli en 1989 sous son nom actuel. La droite semble maintenant envisager de le supprimer à nouveau, ce qui est *a priori* surprenant, vu l'excellente santé des patrimoines français. Nous reviendrons plus loin sur cet ensemble d'impôts à fort contenu idéologique, dont le pouvoir actuel a annoncé une réforme pour 2011¹.

Les impôts sur la consommation constituent une troisième catégorie de prélèvements. Nous avons regroupé ici la TVA, les taxes pesant sur certains biens et services particuliers (essence, tabac, alcool, etc.) et les autres impôts indirects. Ces impôts rapportent au total plus de 220 milliards d'euros, soit 370 euros par adulte et par mois, plus de 13 points de revenu national, c'est-à-dire un peu plus que les impôts sur le revenu et ceux sur le capital réunis.

En réalité, ces impôts sur la consommation, comme d'ailleurs tous les prélèvements, pèsent sur le travail et le capital. Il ne peut en être autrement : toute la richesse venant du travail et du capital, il est inévitable que les impôts leur retombent

1. Voir notamment chapitre 3.

REVENUS ET IMPÔTS EN FRANCE

dessus. Simplement, dans le cas des impôts sur la consommation, la taxe est payée au moment où l'on utilise son revenu – issu nécessairement du travail ou du capital – pour faire ses courses. Mais la taxe réduit bel et bien le pouvoir d'achat du travail et du capital. La seule différence avec les impôts directs sur le revenu et le patrimoine est que les impôts sur la consommation sont par nature régressifs. Les plus pauvres n'ont en effet pas les moyens d'épargner et consomment la quasi-totalité de leur revenu. Ils se retrouvent donc à payer sous forme d'impôts sur la consommation un plus fort pourcentage de leur revenu que les plus riches, qui ont en moyenne des taux d'épargne élevés¹. Face à cette réalité vieille comme l'impôt, le premier objectif des impôts directs a toujours été de rétablir une certaine progressivité et d'aboutir à une répartition plus juste du prélèvement fiscal global.

Venons-en maintenant à la quatrième catégorie, celle des cotisations sociales, qui représentent en France près de la moitié du total des prélèvements obligatoires : plus de 380 milliards d'euros, soit 630 euros par adulte et par mois, près de 23 points de revenu national, presque autant que tous les autres impôts réunis. Il s'agit là de la principale particularité du système fiscal français. Par comparaison aux autres pays européens, et en dépit du fait qu'une partie des cotisations a été transférée sur la CSG au cours des vingt dernières années, le poids des cotisations sociales demeure exceptionnellement élevé en France².

Cela s'explique par le fait qu'en France les cotisations sociales financent non seulement les revenus de remplacement (pensions de retraite, allocations chômage), mais également des

1. Pour plus de détails sur l'incidence des impôts sur la consommation et la façon dont nous les avons simulés, voir www.revolution-fiscale.fr, annexe au chapitre premier.

2. Voir *Taxation Trends in the European Union*, édition 2010, Eurostat.

POUR UNE RÉVOLUTION FISCALE

dépenses sociales bénéficiant à tous (assurance maladie, prestations familiales). Nous avons également regroupé avec les cotisations sociales un certain nombre de prélèvements pesant sur les salaires (versements en faveur de la formation professionnelle, de la construction, des transports, etc.), qui ne sont pas à proprement parler des cotisations de sécurité sociale, mais qui s'y apparentent.

Au total, sur les 23 points de revenu national que représentent les cotisations sociales, 13 points correspondent à des cotisations retraite et chômage (220 milliards d'euros) et 10 points à des cotisations maladie, famille, formation, etc. (160 milliards d'euros, c'est-à-dire davantage que la CSG et l'IRPP réunis)¹.

Le système fiscal français est-il progressif ou régressif ?

Venons-en à la question essentielle : si l'on prend en compte l'ensemble des prélèvements obligatoires, le système fiscal français est-il progressif ou régressif ? Le site www.revolution-fiscale.fr permet pour la première fois de répondre rigoureusement à cette question. Et la réponse est sans appel : le système est légèrement progressif jusqu'au niveau des « classes moyennes », puis devient franchement régressif au sein des 5 % les plus riches – et surtout à l'intérieur des 1 % les plus riches (soit 0,5 million de personnes sur 50 millions).

Plus précisément, si l'on classe les Français en fonction de leur revenu individuel total avant impôt (travail et capital), on

1. Les allègements de cotisations sociales sur les bas salaires (près de 30 milliards d'euros) ont été imputés sur le second groupe, qui sans cela s'élèverait à 190 milliards.

REVENUS ET IMPÔTS EN FRANCE

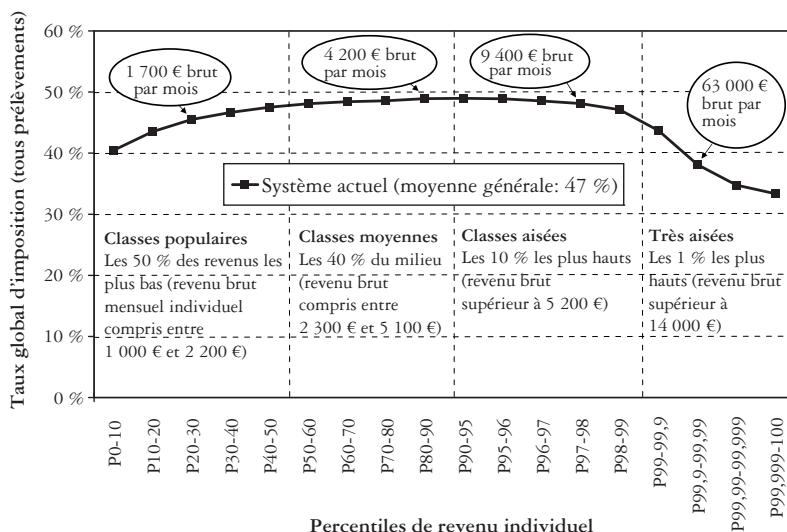
obtient les résultats suivants¹. Les 50 % des Français les plus modestes, gagnant entre 1 000 euros et 2 200 euros de revenu brut par mois, font actuellement face à des taux effectifs d'imposition s'étageant de 41 % à 48 %, avec une moyenne de 45 %. Les 40 % suivants dans la pyramide des revenus, gagnant entre 2 300 euros et 5 100 euros par mois, sont tous taxés à des taux de l'ordre de 48 % à 50 %. À dire vrai, les taux effectifs sont quasi stables pour tous les revenus compris entre 1 700 euros à 6 900 euros, soit près de 80 % de la population, ce qui correspond à une très grande « classe moyenne ». Puis, à l'intérieur des 5 % des revenus les plus élevés (gagnant plus de 6 900 euros) et surtout des 1 % les plus riches (gagnant plus de 14 000 euros), les taux effectifs d'imposition se mettent très nettement à décliner et ne dépassent guère les 35 % pour les 0,1 % des Français les plus aisés (50 000 personnes sur 50 millions).

C'est la première fois, à notre connaissance, que la régressivité d'ensemble du système fiscal français est établie de façon aussi claire. Plusieurs rapports parlementaires et administratifs avaient montré ces dernières années que le taux effectif d'imposition au titre de l'impôt sur le revenu ne dépassait pas les 20 % pour les 1 % des Français les plus aisés et avait même tendance à diminuer au sein de ce groupe (ce que nous confirmons)². Mais aucune étude n'avait pris en compte l'ensemble des prélèvements obligatoires. De fait, le principal intérêt de nos résultats est que nous pouvons étudier séparément le rôle joué par chaque type

1. Pour les couples mariés, le revenu individuel du capital est obtenu en divisant par deux le revenu du couple. Les résultats présentés ici concernent la population âgée de 18 à 65 ans travaillant au moins 80 % de l'horaire plein-temps, champ qui est le plus adapté pour mesurer l'inégalité de revenu permanent et la progressivité du prélèvement fiscal. Nous obtenons des résultats qualitativement similaires avec d'autres champs. Voir www.revolution-fiscale.fr, annexe au chapitre premier.

2. Voir *Rapport d'information sur les niches fiscales*, Assemblée nationale, 5 juin 2008, p. 42. Voir également INSEE, *Revenus et patrimoines des ménages*, édition 2010.

POUR UNE RÉVOLUTION FISCALE

UN SYSTÈME FISCAL FAIBLEMENT PROGRESSIF...
OU FRANCHEMENT RÉGRESSIF ?

Lecture : le graphique montre le taux global d'imposition (incluant tous les prélèvements) par groupes de revenus au sein de la population des 18-65 ans travaillant à au moins 80 % du plein-temps. P0-10 désigne les percentiles 0 à 10, c'est-à-dire les 10 % des personnes avec les revenus les plus faibles, P10-20 les 10 % suivants, etc., P99,999-100 désigne les 0,001 % les plus riches. Les taux d'imposition croissent légèrement avec le revenu jusqu'au 95^e percentile puis baissent avec le revenu pour les 5 % les plus riches.

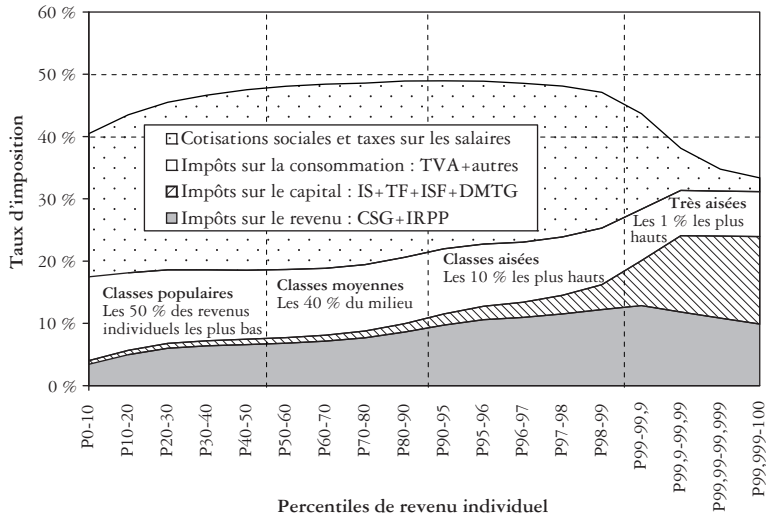
Note : Le taux moyen d'imposition des revenus primaires est ici de 47 % (et non de 45 %) car le graphique porte sur la population des 18-65 ans travaillant à au moins 80 % du plein-temps (et non sur la population adulte totale).

Source : Voir www.revolution-fiscale.fr, annexe au chapitre premier (où nous montrons aussi les chiffres pour la population adulte totale).

d'impôt et dresser ainsi un premier état des lieux de notre système fiscal et des réformes à envisager en priorité.

On constate tout d'abord que les impôts sur la consommation, et plus encore les cotisations sociales, sont fortement régressifs : les premiers prélèvent près de 15 % des revenus des

REVENUS ET IMPÔTS EN FRANCE

UN SYSTÈME FAIBLEMENT PROGRESSIF :
DÉCOMPOSITION PAR IMPÔTS

Lecture : le graphique montre le taux global d'imposition (incluant tous les prélèvements comme dans le graphique précédent) et sa décomposition par groupes de revenus au sein de la population des 18-65 ans travaillant à au moins 80 % du plein-temps. Groupes de revenus : P0-10 désigne les percentiles 0 à 10, c'est-à-dire les 10 % des personnes avec les revenus les plus faibles, P10-20 les 10 % suivants, etc., P99,999-100 désigne les 0,001 % les plus riches.

Le graphique décompose les impôts en quatre grandes catégories : les cotisations sociales (et autres taxes sur les salaires), les impôts sur la consommation (TVA et autres impôts indirects), les impôts sur le capital (impôt sur les bénéfices des sociétés (IS), taxe foncière (TF), impôt sur la fortune (ISF) et droits de successions (DMTG)) et les impôts sur le revenu (CSG et IRPP).

Source : Voir www.revolution-fiscale.fr, annexe au chapitre premier (où nous montrons aussi les chiffres pour la population adulte totale).

POUR UNE RÉVOLUTION FISCALE

plus pauvres et à peine plus de 5 % de ceux des plus riches ; les secondes prélèvent 25 % des revenus les plus bas et moins de 5 % de ceux les plus élevés. En principe, les impôts sur le revenu et sur le capital devraient contrebalancer la régressivité de ces deux premières catégories de prélèvements.

Cela est vrai pour ce qui concerne les impôts sur le capital. Nos résultats démontrent que ces impôts, et notamment l'impôt sur les sociétés, l'ISF et les droits de successions, jouent un rôle important – et trop souvent ignoré – pour assurer une certaine progressivité. Si ces impôts devaient être abaissés, comme l'envisage le gouvernement avec la possible suppression de l'ISF, le système fiscal français deviendrait encore plus régressif. Tel a été de fait l'impact du bouclier fiscal, que nous avons traité sur les graphiques comme une réduction d'impôt sur la fortune (ce qu'il est dans l'immense majorité des cas) et qui, d'après nos simulations – cohérentes avec toutes les données disponibles –, réduit d'environ un point le taux effectif d'imposition des plus riches (de 34 % à 33 %).

Certains s'étonneront peut-être que le bouclier fiscal, qui est censé plafonner l'imposition totale à 50 % des revenus, puisse réduire l'impôt de contribuables dont le taux d'imposition est déjà nettement inférieur à 50 %. L'explication est que le revenu pris en compte pour le bouclier est le revenu fiscal, qui est souvent très inférieur au revenu économique réel, notamment pour les hauts revenus du patrimoine. Nous reviendrons dans le chapitre 3 sur ce mécanisme pervers (qui a au moins le mérite de mieux faire comprendre l'intérêt d'une imposition directe du patrimoine, et pas seulement des revenus du patrimoine) et, plus généralement, sur les perspectives d'évolution de nos impôts sur le capital, qui ont un impact globalement très progressif dans le système actuel.

Ce n'est pas le cas des impôts sur le revenu qui, au lieu d'aller dans le sens de la progressivité, contribuent au contraire à accroître la régressivité du système fiscal français dans les parties hautes de la distribution. Cette véritable faillite de notre système

REVENUS ET IMPÔTS EN FRANCE

d'impôt sur les revenus – qui ne parvient même pas à garantir sa mission primitive, à savoir que les pauvres paient un peu moins d'impôts que les riches, en proportion de leur revenu – est la conséquence des multiples régimes dérogatoires et des niches fiscales qui se sont accumulés depuis trop longtemps. En particulier, les revenus du capital ont fini par échapper presque totalement au barème progressif de l'impôt sur le revenu. Au-delà de ses conséquences négatives sur la répartition globale du prélèvement, la complexité et l'iniquité de notre système d'imposition directe des revenus posent de multiples problèmes en tant que telles, et exigent une refondation d'ensemble. Tel est donc l'axe prioritaire de la révolution fiscale qui doit, selon nous, être menée dans la France d'aujourd'hui. Nous l'exposerons dans le chapitre 2.

Au-delà de cette faillite de l'impôt sur le revenu, la seconde raison fondamentale expliquant la régressivité du système fiscal français est le poids excessif des cotisations sociales pesant sur le travail. Pour ce qui concerne les cotisations retraite et chômage, l'idée d'un prélèvement fondé principalement (voire exclusivement) sur le travail peut se justifier : après tout, les revenus du capital n'accumulent pas de droit à pension de retraite ou allocation chômage. Encore faudrait-il que cette logique contributive s'applique véritablement : actuellement, les cotisations retraite des travailleurs à bas salaire servent en partie à subventionner les retraites des cadres, d'une part parce que rien n'est fait pour corriger les écarts d'espérance de vie, et d'autre part parce que ceux qui ont commencé à travailler tôt sont contraints de cotiser plus longtemps que les autres – iniquité que la récente réforme des retraites et le passage à soixante-deux ans viennent d'aggraver.

Quoi qu'il en soit, ce type de justification ne saurait s'appliquer aux autres cotisations sociales : il n'y a aucune raison pour que seuls les revenus du travail contribuent au financement de l'assurance maladie et de la politique familiale, qui bénéficient à tous les résidents. La question se pose de savoir si l'assiette de ces cotisations sociales doit être étendue aux revenus du capital, ce qui

pourrait permettre aussi de régler l'épineuse question des exonérations de cotisations sociales actuellement en vigueur sur les bas salaires, et qui explique la progressivité observée dans la partie basse de la distribution. Nous reviendrons dans le chapitre 3 sur le profil actuel des différents types de cotisations sociales et sur la façon dont on peut envisager leur refonte. Ce chantier devrait constituer selon nous la seconde priorité de réforme fiscale en France, immédiatement après la remise à plat de l'imposition directe des revenus, et en cohérence avec cette dernière.

Est-il grave que les riches paient moins d'impôts que les autres ?

Avant d'exposer pourquoi et comment notre système fiscal doit être refondé, une question se pose : est-il si grave que les 1 % ou 2 % des Français les plus riches paient moins d'impôts que les autres ? Par exemple, est-il grave que les personnes disposant de 1 700 euros par mois paient 45 % de taux effectif, alors que ceux qui ont 63 000 euros par mois paient 35 % ? On peut répondre à cette question de plusieurs façons.

Précisons d'abord que nous n'avons rien fait pour exagérer ces chiffres, bien au contraire. Comme toute personne se connectant au site www.revolution-fiscale.fr pourra le constater, toutes les hypothèses que nous avons faites ont plutôt tendance à minimiser la régressivité dans les parties hautes de la distribution¹. Il est probable qu'en pratique les stratégies d'optimisation fiscale

1. Par exemple, faute de données sur ce point, nous avons supposé que tous les actionnaires acquittaient le même taux d'impôt sur les sociétés et utilisaient les bénéfices non distribués dans les mêmes proportions (quel que soit le montant de leur portefeuille). Voir annexe au chapitre premier.

REVENUS ET IMPÔTS EN FRANCE

des plus aisés leur permettent de tomber sensiblement au-dessous de 30 % à 35 % de taux effectif d'imposition – comme le laissent d'ailleurs penser certains cas individuels très médiatisés, comme celui de Liliane Bettencourt. Nos résultats montrent que cette régressivité fiscale au sommet de la hiérarchie des revenus est un phénomène qui va très au-delà de quelques anecdotes individuelles. La régressivité concerne les 5 % des Français les plus riches (soit 2,5 millions de personnes) et surtout les 1 % les plus riches, soit 500 000 personnes.

Il s'agit selon nous d'un phénomène très grave, d'abord pour des questions de principe. Une telle réalité menace potentiellement la cohésion sociale du pays et, en tout état de cause, rend très difficile l'acceptation d'efforts partagés et de projets communs. Justifier cette régressivité au motif qu'elle ne concerne somme toute qu'une petite minorité de la population revient à passer à côté du sujet. En 1789 déjà, certains faisaient valoir que l'aristocratie ne représentait qu'à peine plus de 1 % de la population et qu'il ne fallait pas aiguïser la jalousie du peuple à l'égard de ses élites naturelles. L'exigence d'égalité et de justice fiscale était pourtant nécessaire, incontournable. Elle l'est toujours aujourd'hui, et c'est bien naturel.

Ensuite, comme nous allons le voir maintenant, cette régressivité est grave car elle signe l'échec d'un système fiscal. Or elle peut être corrigée, ici et maintenant.

CHAPITRE 2

Un impôt sur le revenu pour la France du XXI^e siècle

Notre système d'imposition directe des revenus doit être entièrement refondé. D'abord parce qu'il n'assure plus son rôle en matière de progressivité. Au contraire : comme nous venons de le démontrer, il contribue à rendre notre système fiscal encore plus régressif, et donc injuste. Ensuite – et ce second point est intimement lié au premier – parce qu'il est devenu tellement complexe et illisible qu'il mine l'ensemble du système fiscal français et qu'il ne peut plus être sauvé par des petites réformes à la marge.

Notre diagnostic est que l'actuel impôt sur le revenu officiel (IRPP) doit être purement et simplement supprimé et que le nouvel impôt sur le revenu doit être conçu comme une extension de l'actuelle CSG. Le nouvel impôt sur le revenu (IR) que nous proposons de mettre en place conserverait exactement la même assiette que la CSG et le même système de prélèvement automatique à la source, sur la base du revenu individuel. Simplement, il s'agirait d'une CSG avec un barème progressif, et non plus proportionnel.

Comment fonctionne actuellement l'impôt sur le revenu

Nous avons déjà noté plus haut que la France avait la particularité de posséder non pas un mais deux impôts sur le revenu : l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) proprement dit ; la contribution sociale généralisée (CSG), qui rapporte actuellement presque deux fois plus que l'impôt sur le revenu officiel (90 milliards contre 50 milliards d'euros). En vérité, nous en possédons même quatre ou cinq, car l'IRPP lui-même comprend de fait plusieurs impôts, chacun avec ses règles et ses taux propres se superposant les uns aux autres : le régime d'imposition dit « au barème » (qui est en principe le régime de droit commun et qui est lui-même extrêmement complexe) ; le prélèvement libératoire, qui permet aux intérêts et dividendes d'échapper au barème ; le régime d'imposition des plus-values, qui échappent également au barème ; et la prime pour l'emploi (PPE), qui permet aux bas revenus du travail de réduire les effets du barème (et surtout de la CSG).

L'IRPP est véritablement un condensé de tout ce qui va mal dans notre fiscalité : accumulation invraisemblable de règles complexes et de dispositifs dérogatoires ; ruptures multiples et caractérisées du principe « à revenu égal, impôt égal » ; très faible progressivité réelle ; tout cela pour un rendement fiscal inférieur à trois points de PIB, alors que dans tous les pays comparables l'impôt sur le revenu en rapporte au moins trois fois plus.

Commençons par le régime de droit commun. Le principe général est celui d'un impôt progressif sur le revenu global : on additionne les revenus des différentes catégories (salaires, revenus d'activité non salariée, revenus de remplacement, revenus du capital), puis le revenu global est soumis à un « barème » avec

UN IMPÔT SUR LE REVENU POUR LA FRANCE DU XXI^e SIÈCLE

des taux d'impositions allant de 5,5 % à 41 %. Le taux le plus élevé du barème était de 48 % jusqu'en 2005, puis de 40 % de 2006 à 2009. Il vient d'être fixé à 41 % pour l'imposition des revenus de 2010¹.

Mentionnons au passage que ce « taux supérieur » a connu une histoire fort mouvementée depuis la création de l'impôt sur le revenu. La loi du 15 juillet 1914 l'avait initialement fixé à 2 %. Dès l'imposition des revenus de 1924, le taux supérieur était passé à 72 %. L'ironie de l'histoire est que cette substantielle hausse d'impôt sur les plus fortunés a été adoptée au début des années 1920 par le Bloc national – la fameuse Chambre « bleu horizon », l'une des plus à droite de l'histoire de la République –, preuve que le poids des circonstances (en l'occurrence les dettes issues de la Première Guerre mondiale, la révolution bolchevique, etc.) oblige parfois les acteurs politiques à jouer des rôles peu conformes aux postures idéologiques habituelles et peu conformes aussi, sans doute, aux rôles qu'ils s'imaginaient jouer. Depuis la Seconde Guerre mondiale, le taux supérieur a été relativement stable autour de 50 % à 60 %, avant d'entamer une baisse régulière dans les années 1990-2000. Le taux supérieur actuel de 41 % est le plus faible appliqué depuis 1935².

Le fait mérite d'être noté, mais sa portée ne doit pas être exagérée : pour juger de la progressivité d'un système fiscal, on ne peut pas en effet se contenter de contempler le niveau du taux supérieur de son impôt sur le revenu, comme trop d'observateurs pressés le font. Il faut prendre en compte l'ensemble des prélèvements obligatoires, par exemple la CSG dans le cas de la France d'aujourd'hui, mais aussi tous les autres impôts et taxes, qui pèsent d'une façon ou d'une autre sur les revenus. Et il faut

1. Loi des finances pour 2011, adoptée en décembre 2010.

2. Pour une histoire détaillée de l'impôt sur le revenu, voir Thomas Piketty, *Les Hauts Revenus en France au XX^e siècle*, *op. cit.*

POUR UNE RÉVOLUTION FISCALE

prendre en compte les règles souvent complexes permettant de passer des taux officiels du barème aux taux réels.

En l'occurrence, la première complication provient du fait que les taux du barème appliqué actuellement en France sont des « taux marginaux » et non des taux effectifs. Disons-le clairement : personne ne comprend rien au barème de l'IRPP et à ses tranches de « taux marginaux » ! Combien de fois entend-on des contribuables effrayés par l'idée de « sauter une tranche » et, par là même, de subir une perte nette de revenu après impôt ? En réalité, cela ne peut arriver, car, par définition, des taux « marginaux » ne s'appliquent qu'à la fraction du revenu comprise dans chaque tranche (« à la marge »)¹. Qu'importe : le mal est fait. Les citoyens voient passer chaque année le nouveau barème dans les journaux, mais ils zappent immédiatement : impossible, en regardant le barème, de comprendre quoi que ce soit et de déterminer simplement et clairement qui paie quoi au titre de l'impôt sur le revenu. C'est dommage, car il s'agit d'une question démocratique essentielle. Nous verrons plus loin qu'il est possible – et selon nous plus judicieux – d'exprimer un barème d'imposition en termes de taux effectifs directement applicables à la totalité du revenu.

Déduire plus pour taxer moins ?

La confusion est aggravée par le fait que les taux du barème s'appliquent en fait à des revenus amputés de déductions diverses

1. Pour l'imposition des revenus de 2010, la fraction de revenu annuel inférieure à 5 963 euros est soumise à un taux marginal de 0 %, la fraction comprise entre 5 963 euros et 11 896 euros à un taux marginal de 5,5 %, celle comprise entre 11 896 euros et 26 420 euros à un taux marginal de 14 %, celle comprise entre 26 420 euros et 70 830 euros à un taux marginal de 30 %, et celle supérieure à 70 830 euros à un taux marginal de 41 %. Par exemple, avec un revenu de 100 000 euros, le taux de 41 % s'applique à $100\,000 - 70\,830 = 29\,170$ euros.

UN IMPÔT SUR LE REVENU POUR LA FRANCE DU XXI^e SIÈCLE

et variées, allant de 10 % pour les salaires et les pensions de retraite, jusqu'à 40 % pour les dividendes (avec plafond, dans le premier cas, et pas dans le second). Cette façon de réduire les revenus de pourcentages fixes et substantiels, avec parfois plafonds et doubles plafonds, avant de les faire passer par le barème d'imposition, est vraiment une coutume bien étrange (cela revient à superposer plusieurs barèmes et ne contribue guère à la transparence d'ensemble), dans laquelle la France a développé une certaine expertise¹. Par exemple, nous nous sommes habitués à l'idée selon laquelle la déduction de 10 % sur les salaires se justifiait par l'existence de « frais professionnels ».

Ce dispositif n'existe pourtant dans aucun autre pays : partout dans le monde, seuls les frais réels dûment justifiés sont déductibles des salaires, et on constate en pratique que les déductions ainsi opérées ne dépassent jamais 2 % à 3 % de la masse salariale. Jusqu'en 2005, il existait également un abattement supplémentaire de 20 % pour les salaires et les retraites, lui aussi unique au monde : créé en 1959 pour compenser les salariés de la fraude supposée des non-salariés, il a été étendu à ces derniers dans les années 1970, si bien qu'au final la quasi-totalité des revenus étaient artificiellement réduits de 20 % avant de passer au barème... Sans compter que les seuls revenus à ne pas en bénéficier (à savoir les revenus du capital) ont toujours eu droit à des exonérations et règles dérogatoires encore plus avantageuses !

C'est bien le problème de toutes ces mesures catégorielles s'appliquant à tel ou tel type de revenu : quelle que soit leur justification initiale, on finit toujours par les empiler à tort et à travers et par aboutir à un système totalement illisible, que

1. La complexité fiscale existe dans tous les pays ; mais ce n'est pas une raison pour s'en accommoder. Et c'est plutôt pire en France qu'ailleurs, au moins pour ce qui concerne l'IRPP.

POUR UNE RÉVOLUTION FISCALE

chacun trouve injuste à sa façon. Sans oublier qu'après avoir réduit tous les revenus, il faut bien se rattraper en relevant les taux théoriques du barème d'imposition... On se retrouve donc à faire apparaître des taux statutaires beaucoup plus élevés que les taux réels, ce qui fausse les débats sur la fiscalité et, en particulier, les comparaisons internationales. Au-delà des conséquences fiscales, cela contribue également à obscurcir les perceptions collectives des revenus dans la société française. Par exemple, les médias reprennent souvent des statistiques de répartition des revenus par commune ou par département, sans toujours indiquer qu'il s'agit généralement de concepts de « revenu imposable » ou de « revenu fiscal de référence » (c'est-à-dire après déductions, et dont la liste exacte n'est pas toujours la même d'une année sur l'autre), et non de revenu économique réel.

Quotient familial et quotient conjugal

La confusion entourant le mode de calcul de l'actuel impôt sur le revenu est encore aggravée par le fait que les taux marginaux du barème s'appliquent en réalité non pas au revenu imposable (après déductions), mais au « revenu imposable divisé par le nombre de parts de quotient familial ».

Arrêtons-nous un instant sur ce système du « quotient familial » introduit en France en 1945. Le principe général est le suivant. L'IRPP est calculé au niveau du « foyer fiscal » : un couple marié (ou pacsé) compte pour un foyer et fait une seule déclaration de revenus ; un couple non marié (et non pacsé) compte pour deux foyers et fait deux déclarations. On attribue à chaque foyer un nombre de parts : une part pour une personne seule (ou vivant en concubinage non pacsé), deux parts pour un

UN IMPÔT SUR LE REVENU POUR LA FRANCE DU XXI^E SIÈCLE

couple marié (ou pacsé), puis une demi-part pour chacun des deux premiers enfants, et une part entière par enfant à compter du troisième.

Des demi-parts supplémentaires sont également attribuées ici et là – par exemple pour le premier enfant à charge des personnes seules, à condition toutefois que ces dernières ne vivent pas en concubinage, depuis que l'amendement Courson a décidé en 1995 de lancer la chasse aux faux parents isolés ! De 1945 à 1953, une demi-part était retirée aux couples mariés qui, au bout de trois ans de mariage, n'avaient toujours pas eu d'enfant et qui retombaient alors à une part et demie... Preuve, s'il en est, que l'imagination fiscale du législateur est sans limite.

De façon générale, les règles du quotient familial ont fait l'objet de fréquentes joutes politiques depuis 1945, chaque camp utilisant ce système pour valoriser les formes familiales qui lui sont les plus chères ou pour stigmatiser les autres. En 1999, le gouvernement Jospin a étendu aux couples pacsés les avantages du quotient familial. La droite s'y est opposée durement, avant de s'y rallier. Tout récemment, à l'automne 2010, le gouvernement a décidé de supprimer l'avantage spécial lié aux déclarations multiples au cours de l'année du mariage (ou du pacs) ou du divorce (ou de la rupture de pacs). Le conflit habituel est reparti de plus belle, une partie des députés UMP suggérant que l'avantage devait être maintenu pour les mariés de l'année et non les pacsés de l'année, au motif que les premiers prenaient un engagement plus durable que les seconds... Ce type de débat se reproduit presque chaque année.

Une fois le nombre de parts déterminé, on procède de la façon suivante : on divise le revenu par le nombre de parts, on applique les taux marginaux du barème, puis on re-multiplie l'impôt obtenu par le nombre de parts. Si l'impôt était purement proportionnel, alors ces opérations de division et de multiplication s'annuleraient et n'auraient pour finir aucun effet sur le

POUR UNE RÉVOLUTION FISCALE

montant de l'impôt dû. Mais, du fait de la progressivité, la division par le nombre de parts permet de tomber dans des tranches plus basses du barème et donc d'obtenir une réduction d'impôt, d'autant plus forte que le revenu et le nombre de parts sont élevés.

Il est important de distinguer deux aspects dans ce système. Il y a d'une part le quotient conjugal, c'est-à-dire le fait qu'un couple marié ou pacsé soit imposé conjointement (indépendamment des éventuels enfants). Selon nous, cet aspect doit être purement et simplement supprimé : le nouvel impôt sur le revenu doit être entièrement individualisé, dans le sens où l'impôt dû dépend uniquement du revenu individuel et non pas du revenu du conjoint – comme cela se pratique déjà dans la plupart des pays européens.

Il y a d'autre part le quotient familial au sens strict, c'est-à-dire le fait que la présence d'enfants à charge ouvre droit à une réduction d'impôt. Il est bien sûr parfaitement légitime que des dispositifs permettent aux personnes avec enfants de payer moins d'impôts que les personnes sans enfant – de même qu'il est légitime qu'une partie de l'argent des impôts paie des écoles pour les enfants. De tels dispositifs existent sous une forme ou sous une autre dans tous les pays, et il est hors de question de les supprimer. Simplement, le système du quotient familial n'est ni le plus simple ni le plus juste, et nous verrons qu'il existe d'autres façons d'organiser de telles réductions d'impôt pour enfants à charge. Nous privilégions le crédit d'impôt remboursable, égal pour tous les enfants (quel que soit le revenu des parents) et partagé également entre les deux parents (sauf garde exclusive ou choix contraire des parents). Mais on peut imaginer d'autres solutions. Dans tous les cas, nous maintenons le même montant global de réductions d'impôt pour enfants.

Pour un impôt individuel : les femmes ne sont pas un revenu d'appoint

Pourquoi le système du quotient conjugal doit-il selon nous être supprimé ? L'argument selon lequel ce système n'existe dans pratiquement aucun pays (l'individualisation de l'impôt sur le revenu est en passe de devenir la norme en Europe) ne nous semble pas le plus déterminant – même si le fait mérite d'être noté¹. Après tout, il peut arriver que les autres pays se trompent, et la convergence absolue des législations n'est pas une fin en soi.

L'argument selon lequel l'individualisation serait une condition nécessaire pour mettre en place le prélèvement à la source est peu convaincant et techniquement faux. Il est vrai que l'individualisation simplifie l'administration de l'impôt et, en particulier, l'application du prélèvement à la source, ce qui n'est pas totalement négligeable. Mais le prélèvement à la source est une réforme nécessaire en soi et peut parfaitement se faire sans l'individualisation.

De notre point de vue, la véritable raison pour l'individualisation est tout simplement que l'administration fiscale doit cesser de se soucier de qui vit en couple avec qui. D'abord, parce que cela change tout le temps, et parce que la législation fiscale n'est pas là pour récompenser ou blâmer les différentes formes de vie familiale. Il est plus que temps que cette question sorte du conflit politique et que l'impôt affiche une certaine neutralité par rapport aux choix individuels de vie en couple. La meilleure façon

1. L'impôt sur le revenu est aujourd'hui individualisé au Royaume-Uni, en Espagne, en Italie et dans les pays nordiques, mais demeure familial en Allemagne (avec un quotient conjugal).

POUR UNE RÉVOLUTION FISCALE

d'obtenir ce résultat est l'individualisation complète de l'impôt sur le revenu. En particulier, les débats sur les mérites respectifs des mariés et des pacsés, qui ont de nouveau émaillé l'automne fiscal 2010, perdraient immédiatement leur raison d'être.

Surtout, l'imposition conjointe des couples aboutit en pratique à traiter les femmes comme un revenu d'appoint et à renforcer les inégalités professionnelles hommes/femmes, que l'on cherche par ailleurs à combattre. Dans un couple égalitaire, c'est-à-dire où les deux conjoints apportent le même revenu, le système du quotient conjugal n'apporte strictement aucune réduction d'impôt : le fait de diviser par deux le revenu du couple fait tomber chaque conjoint exactement dans la même tranche et au même niveau du barème que là où il aurait atterri tout seul. Par contre, dès lors que le couple est inégalitaire, la division puis re-multiplication par deux permet de réduire le taux d'imposition. Par définition, plus le couple est inégalitaire, plus la réduction d'impôt est importante : le quotient conjugal fonctionne *de facto* comme une machine à subventionner les couples inégaux ! Voici un bien étrange objectif de politique publique.

Et le plus pervers est que ce système incite les couples inégaux à le rester. À partir du moment où l'un des deux conjoints – généralement le mari – a un revenu important, alors l'ensemble du couple est imposé à un taux marginal élevé. Cela implique que si l'autre conjoint – typiquement la femme – décide de travailler ou de passer de mi-temps à plein-temps, alors elle sera immédiatement imposée à un taux élevé... Mieux vaut, dans ces conditions, rester à la maison ou travailler à mi-temps, encouragée en cela par un mari heureux de pouvoir nourrir seul sa famille !

Ce système d'un autre âge a assez duré. Il n'est tout simplement plus adapté à notre époque, à la fois du point de vue des mœurs et du fonctionnement du marché du travail. On ne peut pas d'un côté encourager l'emploi des femmes, construire des

places en crèche (pas assez), favoriser le passage du mi-temps à plein-temps, et, de l'autre côté, taxer lourdement l'offre de travail des femmes avec le système du quotient conjugal. L'objectif d'incitation à la participation féminine au marché du travail a joué un rôle central dans tous les pays européens qui sont passés à l'individualisation fiscale. Dans la réforme que nous proposons, l'individualisation permet de réduire fortement les taux marginaux imposés aux femmes (ou aux hommes lorsqu'ils ont le plus bas revenu du couple), et nous verrons plus loin que cela entraîne des effets positifs significatifs sur l'emploi féminin et sur l'activité économique d'ensemble. Comme l'a bien montré Gösta Esping Andersen, encourager l'emploi féminin est un objectif essentiel pour nos sociétés, à la fois pour faire progresser l'égalité hommes/femmes et pour résoudre une partie des problèmes de financement auxquels les États-providence sont aujourd'hui confrontés¹. Dans le cas français, l'individualisation de l'impôt sur le revenu est un élément important de cette stratégie d'ensemble.

On l'aura compris : l'individualisation constitue un aspect fondamental de la refondation de l'impôt sur le revenu que nous défendons. Elle donne une véritable dimension émancipatrice à cette réforme fiscale. L'impôt n'est pas principalement une question technique : il s'agit d'une question éminemment politique, qui peut contribuer à remodeler les relations entre les personnes et les groupes sociaux – en voici un exemple éloquent. Mais, précisément parce qu'il s'agit d'un véritable choix de société, il doit être clairement assumé en tant que tel. L'individualisation bouleverse des repères fiscaux qui datent de près d'un siècle – l'imposition au niveau des foyers est en place depuis 1914. On n'improvise pas ce type de réforme après les élections si

1. Voir Gösta Esping Andersen, *Trois Leçons sur l'État-providence*, Paris, Seuil/La République des Idées, 2008.

POUR UNE RÉVOLUTION FISCALE

des positions précises n'ont pas été prises avant. Or, pour l'instant, aucun responsable politique, ni à gauche ni à droite, n'a dit clairement comment il ou elle comptait fusionner l'IR familial et la CSG individuelle. La question de l'individualisation fait partie des trois ou quatre grandes questions – avec la taxation des revenus de l'épargne, le prélèvement à la source et la question des ressources affectées à la protection sociale – qui peuvent faire que le type de réforme que nous défendons se fera ou non, et sur lesquelles les uns et les autres devront prendre position d'une façon ou d'une autre.

La progressivité en trompe-l'œil de l'IRPP

Revenons au fonctionnement de l'actuel IRPP. Le jeu combiné des différentes règles (barème exprimé en taux marginal et non en taux effectif, multiples déductions et abattements catégoriels, division du revenu par le nombre de parts de quotient familial) fait que le barème d'imposition est totalement illisible. Pire : il semble avoir été conçu pour faire peur au contribuable, et non pas pour aider le citoyen à se faire une idée sur la façon dont l'État prélève l'impôt.

Par exemple, le barème applicable aux revenus de 2010 nous annonce un taux de 41 % en face d'un revenu annuel de seulement 70 830 euros. Grosse frayeur : un couple avec 70 830 euros de revenu annuel (soit deux salaires d'environ 3 000 euros par mois) va-t-il se retrouver à devoir payer 41 % de son revenu en impôt ? Évidemment non, car ce taux de 41 % est en réalité un « taux marginal applicable à la fraction de revenu imposable par part supérieure à 70 830 euros » et n'a donc rien à voir avec un taux effectif. De fait, en pratique, avec un salaire de 3 000 euros, on paie toujours moins de 10 % de

UN IMPÔT SUR LE REVENU POUR LA FRANCE DU XXI^e SIÈCLE

taux effectifs, au titre de l'IRPP. Dans la réforme que nous proposons, une personne avec 3 000 euros de salaire ne paiera que 11 % d'impôt – en remplacement de l'actuel IRPP et de la CSG de 8 %.

Pour atteindre des taux effectifs d'imposition de 20 % ou 30 % dans l'actuel IRPP et s'approcher petit à petit du taux limite de 41 %, il faut atteindre des revenus beaucoup plus élevés, de l'ordre de plusieurs centaines de milliers d'euros par an. Et, en réalité, personne ne paie de tels taux, car il existe bien des façons d'y échapper. Le taux effectif d'impôt sur le revenu actuellement payé par les 1 % des contribuables les plus riches est inférieur à 20 % et décroît avec le revenu – il tend vers 15 % pour les revenus les plus élevés. Comment cela est-il possible ? C'est l'effet cumulé de plusieurs niches fiscales et dispositifs dérogatoires.

Il y a tout d'abord les dispositifs de réductions d'impôt intervenant après l'application du barème d'imposition. On trouve là des dizaines de niches fiscales diverses et variées, allant des réductions d'impôt pour emploi à domicile à celles concernant les investissements dans les départements d'outre-mer. En moyenne, ces dispositifs permettent de réduire de près de 15 % l'impôt dû après application du barème. Mais ce taux moyen de réduction d'impôt croît fortement avec le niveau de revenu et atteint 30 % pour les 1 % des revenus les plus élevés.

Ensuite et surtout, la progressivité de l'IRPP est mise à mal par le fait que les revenus du capital et, en particulier, les revenus financiers (intérêts, dividendes, plus-values) sont presque entièrement sortis du régime d'imposition au barème. En toute légalité, le régime de droit commun est progressivement devenu l'exception pour ces revenus, et les régimes dérogatoires sont devenus la règle. Il s'agit là d'une évolution étonnante, dont on ne mesure pas toujours bien l'ampleur.

Quand les chômeurs sont plus imposés que les actionnaires...

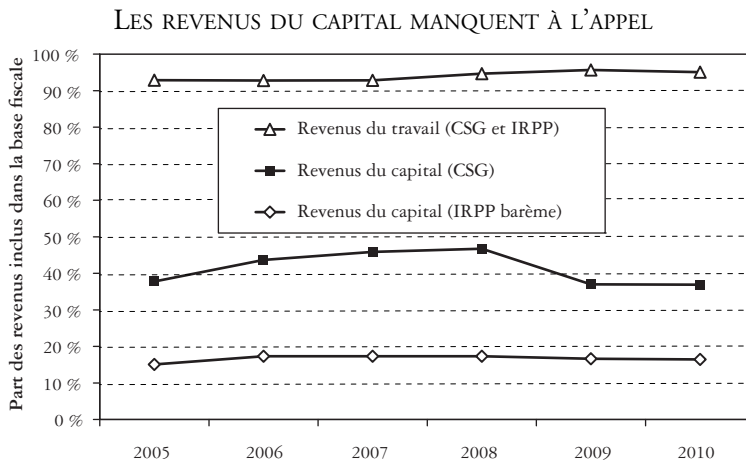
Afin que chacun puisse réaliser l'étendue du phénomène et qu'un diagnostic partagé puisse être établi, nous avons rassemblé des données aussi complètes que possible sur les différentes masses de revenus du capital (revenus financiers et revenus fonciers) en France depuis 2005, telles qu'elles apparaissent dans les comptes nationaux établis par l'INSEE et la Banque de France, et nous les avons systématiquement comparées aux masses apparaissant dans les assiettes imposables de l'impôt sur le revenu (IRPP) d'une part, et de la contribution sociale généralisée (CSG) d'autre part.

Les résultats obtenus sont édifiants. Moins de 20 % des revenus du capital réels (tels que mesurés par les comptes nationaux) se retrouvent dans la base de l'impôt progressif sur le revenu¹. Par comparaison, plus de 90 % des revenus du travail réels (tels que mesurés par les comptes nationaux) sont imposés au barème progressif d'imposition².

Pour les revenus fonciers, on retrouve à peine plus de 25 % des revenus réels dans la base d'imposition, ce qui s'explique d'une part par le fait que la législation fiscale autorise de très larges déductions pour les revenus fonciers réels (sans parler des multiples régimes permettant de générer des déficits fonciers, dispositifs Borloo, Besson, Scellier, Perissol, etc. – presque

1. En chiffres ronds : 50 milliards d'euros sur 300 milliards (après déduction de l'impôt sur les sociétés, de la taxe foncière et des bénéfices non distribués). Pour les résultats détaillés, voir www.revolution-fiscale.fr, annexe au chapitre 2.

2. Nous obtenons des ratios de l'ordre de 90 % à 95 % aussi bien pour les salaires et les revenus de remplacement (retraites et chômage) que pour les revenus d'activité des non-salariés. Contrairement à une idée reçue, ces derniers ne semblent pas faire l'objet d'une sous-déclaration fiscale importante.

UN IMPÔT SUR LE REVENU POUR LA FRANCE DU XXI^e SIÈCLE

Lecture : le graphique montre la part des revenus du travail déclarés à l'impôt sur le revenu (CSG et IRPP), la part des revenus du capital déclarés à la CSG et la part des revenus du capital déclarés au régime progressif de l'IRPP de 2005 à 2010. Pour chacune de ces parts, le numérateur est estimé avec les données fiscales et le dénominateur est estimé avec les données de la comptabilité nationale. La part déclarée est plus faible à cause de l'évasion fiscale et surtout parce qu'une grande partie des revenus du capital n'est pas assujettie à la CSG ou à l'IRPP barème.

Source : INSEE et DGI. Voir www.revolution-fiscale.fr, annexe au chapitre 2.

chaque ministre a inventé le sien) et, d'autre part et surtout, par l'exonération complète des revenus fonciers imputés.

Pour les revenus financiers, on retrouve moins de 15 % des revenus réels dans la base d'imposition. Par exemple, sur les quelque 170 milliards d'euros d'intérêts et de dividendes reçus chaque année par les ménages d'après les comptes nationaux (40 milliards d'intérêts, 70 milliards de dividendes, 50 milliards de produits financiers crédités et recapitalisés sur les contrats d'assurance vie), moins de 20 milliards se retrouvent dans les déclarations de revenus. Année après année, on constate par

POUR UNE RÉVOLUTION FISCALE

exemple que le total des dividendes reportés dans les déclarations de revenus atteint péniblement 13 à 14 milliards d'euros (moins de un point de revenu national), alors que les allocations chômage reportées dans ces mêmes déclarations sont à elles seules deux fois plus élevées (28 à 29 milliards d'euros, soit légèrement plus que les revenus fonciers figurant dans les déclarations !)¹. S'imagine-t-on sérieusement que les chômeurs reçoivent chaque année plus de richesses que les actionnaires ou les propriétaires fonciers de ce pays ?

Il ne s'agit pas de faire ici de la démagogie fiscale et de prétendre qu'il suffirait de taxer le capital ou les capitalistes pour résoudre tous les problèmes de la France. Nous voulons simplement aider à prendre conscience du fait que le degré d'iniquité atteint par notre système fiscal n'est tout simplement plus tenable. Plus personne ne croit dans le fait que notre impôt sur le revenu est juste et applique le principe « à revenu égal, impôt égal ». Et, de fait, ce principe est violé de façon extrême et caractérisée. Notre diagnostic n'est d'ailleurs pas nouveau. Il y a quinze ans, un rapport du Conseil des impôts constatait que moins de 20 % des revenus financiers mesurés par les comptes nationaux (90 milliards sur 526 milliards de francs en 1996) figuraient dans les déclarations de revenus². Nos résultats montrent que la situation a continué de se dégrader.

Comment en est-on arrivé là ? En partie pour des raisons historiques et en partie du fait de l'inertie de la législation fis-

1. Par comparaison, les salaires figurant dans les déclarations de revenus dépassent les 570 milliards, les revenus d'activité non salariée les 70 milliards, les pensions de retraite les 250 milliards (montants nets de cotisations). Voir www.revolution-fiscale.fr, annexe au chapitre 2.

2. Voir *La Fiscalité des revenus de l'épargne*, Conseil des impôts, 1999, p. 128. Étrangement, le rapport 2009 du Conseil des prélèvements obligatoires sur le patrimoine semble oublier toute notion de comptabilité nationale et définit les revenus économiques du capital par l'assiette imposable à la CSG, certes plus large que l'assiette IRPP, mais fort éloignée de l'assiette économique complète.

UN IMPÔT SUR LE REVENU POUR LA FRANCE DU XXI^e SIÈCLE

cale et des processus politiques. Lors de la création de l'impôt général sur le revenu (IGR) en 1914, les patrimoines dégageaient une telle impression de prospérité qu'il ne serait venu à l'idée de personne de prévoir des régimes dérogatoires les concernant. Tous les revenus du capital étaient imposables, y compris les revenus fonciers fictifs : les propriétaires devaient ajouter la valeur locative de leurs résidences principales et secondaires à leurs autres revenus, et l'ensemble était imposé au barème. Dans le contexte de la Belle Époque, c'était une évidence pour tout le monde.

Puis, à partir de l'entre-deux-guerres et surtout au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, les exonérations se sont multipliées dans un contexte économique radicalement différent, où il s'agissait d'encourager la reconstruction et l'épargne, après que les patrimoines eurent été fortement ébranlés par les destructions, l'inflation et la crise des années 1930. Les intérêts publics ont progressivement été exonérés dans les années 1950. Il a été décidé en 1964 de mettre fin à l'imposition des revenus fonciers fictifs. On a créé en 1965 le prélèvement libérateur pour permettre à tous les intérêts d'échapper au barème progressif ; et ainsi de suite. Au moment de leur adoption, ces dispositifs étaient parfois justifiés. Le problème, c'est qu'ils n'ont cessé de s'accumuler depuis les années 1950-1960, sans jamais que les mesures précédentes ne soient remises en cause, et alors même que les patrimoines et leurs revenus retrouvaient dans les années 1990-2000 la prospérité qui était la leur au début du siècle.

C'est dans ce contexte qu'a été créée, en 1990, la contribution sociale généralisée (CSG). Pour l'élaborer, le gouvernement de Michel Rocard est parti du constat suivant : le système fiscal français reposait presque exclusivement sur le travail, à la fois du fait que les revenus du patrimoine échappaient de plus en plus à l'impôt sur le revenu, et du fait que le financement de la protection sociale reposait excessivement sur le travail. Il a donc

POUR UNE RÉVOLUTION FISCALE

été décidé de remplacer une partie des cotisations sociales par un prélèvement pesant non pas sur les seuls salaires, mais sur l'ensemble des revenus : revenus du travail, revenus de remplacement et revenus du capital. Il a fallu inventer pour cela une nouvelle assiette fiscale, car l'assiette de l'impôt sur le revenu était déjà tellement percée qu'il était impensable de l'utiliser : personne ne l'aurait trouvée juste. C'est ainsi qu'un second impôt sur le revenu a vu le jour en France.

La création de la CSG en 1990 constitue sans nul doute la plus importante tentative de modernisation de la fiscalité française au cours de ces dernières décennies (avec la création de l'ISF en 1989), et ce que nous proposons aujourd'hui se situe clairement dans la continuité de cette réforme. Si la réforme de 1990 n'est pas suffisante, c'est qu'elle n'a pas permis d'arrêter le processus de dépérissement de l'impôt sur le revenu officiel, bien au contraire.

L'autre limitation de la réforme de 1990 est que l'assiette de la CSG est loin de constituer une assiette parfaite. Environ 40 % des revenus du capital réels se retrouvent dans l'assiette imposable de la CSG, ce qui est certes plus de deux fois mieux que l'assiette de l'IRPP (moins de 20 %), mais ce qui reste nettement inférieur à 100 %. D'une part, la base est quasiment la même pour les revenus fonciers (moins de 30 %, avec tout de même l'avantage que la CSG n'autorise pas la déduction des déficits fonciers). En particulier, les revenus fonciers fictifs ne sont pas davantage imposables à la CSG qu'à l'IRPP.

D'autre part, pour ce qui concerne les revenus financiers, on constate qu'au total à peine 50 % des intérêts, dividendes et produits financiers d'assurance vie attribués aux ménages français selon les comptes nationaux se retrouvent dans l'assiette de la CSG. Autrement dit, il en manque encore 50 %. Cela peut s'expliquer – partiellement – par le fait que certains produits financiers à recapitalisation immédiate demeurent légalement exonérés. Mais cela reste en partie un mystère pour les statisti-

UN IMPÔT SUR LE REVENU POUR LA FRANCE DU XXI^e SIÈCLE

ciens et les comptes nationaux. Certaines différences de concepts existent¹. Mais les comptes nationaux établis par l'INSEE et la Banque de France se fondent sur les bilans et déclarations fiscales des sociétés financières et non financières, et on comprend mal comment ils pourraient surestimer aussi massivement les revenus financiers réellement perçus par les ménages. Il existe au contraire de bonnes raisons de penser que ces derniers sont plutôt sous-estimés par la comptabilité nationale, du fait des problèmes d'enregistrement des actifs financiers détenus par des résidents français dans des institutions financières étrangères (typiquement en Suisse)². Dans tous les cas, il s'agit d'une question où des progrès importants doivent être réalisés, ce qui passe notamment par une meilleure transmission d'informations entre les institutions financières et les administrations fiscales, bancaires et statistiques.

Quelles que soient les imperfections de l'assiette de la CSG, il reste que les améliorations par rapport à l'assiette IRPP sont considérables. La construction d'une assiette unifiée permettant d'imposer tous les revenus est un processus historique complexe et fondamental. La puissance publique impose certes une norme juridique et comptable définissant ce qu'est le « revenu », mais cette norme ne peut fonctionner que si elle est perçue comme juste, et si les uns et les autres acceptent de comparer leurs ressources de natures très différentes à l'aune de cette mesure unique. Quelles que soient ses imperfections, l'assiette de la CSG a l'immense mérite d'exister et d'être relativement bien acceptée, comme le montre son développement très rapide depuis

1. Par exemple, il est possible que certains dividendes attribués aux ménages par les comptes nationaux soient en fait reçus par des sociétés-écrans contrôlées par des ménages (et à ce titre non imposables à la CSG), ou bien soient imposables comme revenus d'activité non salariée.

2. Voir Gabriel Zucman, « The Missing Wealth of Nations : Evidence from Switzerland, 1945-2008 », Document de travail, École d'économie de Paris, 2010.

1990. N'essayons donc pas d'inventer une nouvelle assiette : le nouvel impôt sur le revenu doit partir de la CSG.

La lente agonie de l'IRPP

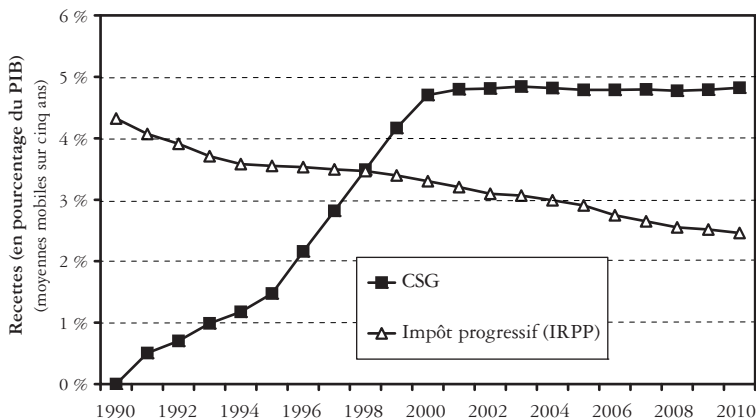
Les impôts meurent lentement. Mais, une fois que leur agonie a commencé, il devient quasiment impossible de les réformer autrement qu'en les supprimant et en redémarrant tout à zéro. C'est, selon nous, ce qui est en train d'arriver avec l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Notre diagnostic est que cet impôt n'est tout simplement plus réformable.

La meilleure preuve est sans doute l'évolution des recettes de l'IRPP au cours des trente dernières années. L'impôt sur le revenu rapportait environ 5 % du PIB dans les années 1980, moins de 4,5 % au début des années 1990, moins de 3,5 % au début des années 2000, et à peine 2,5 % du PIB en 2010. Voici un effondrement peu banal dans un pays où le taux global de prélèvements obligatoires n'a quasiment pas bougé : les impôts en moyenne ne baissent pas, mais cet impôt particulier a vu son poids quasiment divisé par deux en l'espace de vingt ans. Les recettes nominales sont restées pratiquement les mêmes pendant deux décennies (45 milliards d'euros en 1990, à peine 50 milliards d'euros en 2010), alors que le PIB nominal a pratiquement doublé (1 030 milliards d'euros en 1990, 1 950 milliards d'euros en 2010) !

Cet effondrement ne doit rien au hasard. Il est la conséquence du fait que l'impôt sur le revenu est devenu, depuis plus de vingt ans, un impôt « à baisser ». Depuis 1983, aucun gouvernement n'a augmenté l'impôt sur le revenu. Au contraire, il a connu des baisses presque chaque année, soit directement, par des baisses de taux ou de tranches (qui se sont succédé à six reprises entre 1986 et 2005), soit indirectement, à travers de nouvelles réductions d'impôts et l'invention de niches fiscales (comme les

UN IMPÔT SUR LE REVENU POUR LA FRANCE DU XXI^e SIÈCLE

LA LENTE AGONIE DE L'IMPÔT PROGRESSIF SUR LE REVENU



Lecture : le graphique montre les recettes de l'impôt progressif sur le revenu (IRPP) et de la contribution sociale généralisée (en pourcentage du PIB) de 1990, date de la création de la CSG, à 2010. Afin de lisser les fluctuations de court terme, nous présentons des moyennes mobiles sur cinq ans.

Source : Séries INSEE et DGI. Voir www.revolution-fiscale.fr, annexe au chapitre 2.

heures supplémentaires et les intérêts d'emprunt en 2007). Certes, ces baisses ont été principalement le fait de gouvernements de droite, qui se sont attelés avec une belle constance à ce démantèlement. Mais le point important est que les gouvernements de gauche n'ont jamais tenté de revenir sur les baisses décidées par la droite, ni en 1988-1993 pendant le second septennat de François Mitterrand, ni en 1997-2002 sous le gouvernement Jospin. Pire, ils ont fini par renforcer eux-mêmes le processus, en 2000. Notre conclusion est sans appel : l'impôt sur le revenu est devenu tellement illisible et impopulaire qu'on ne peut plus le réformer autrement qu'en le baissant toujours davantage. Mieux vaut donc hâter sa fin.

« À revenu égal, impôt égal » : un nouvel impôt sur le revenu

Voici comment fonctionne le nouvel impôt sur le revenu que nous proposons de mettre en place. Imaginons que le nouveau système soit adopté au lendemain des élections de 2012 et qu'il entre en vigueur au 1^{er} janvier 2013. La nouvelle loi comporte très peu d'articles, ce qui est une bonne chose.

Article 1 : l'actuel impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) est supprimé (ainsi que le prélèvement libérateur, la prime pour l'emploi et le bouclier fiscal).

Article 2 : le nouvel impôt sur le revenu (IR) prend la place de l'actuelle contribution sociale généralisée (CSG) et est prélevé à la source à compter du 1^{er} janvier 2013, sur la même assiette fiscale et suivant les mêmes règles que la CSG.

Article 3 : Au lieu d'appliquer les taux proportionnels de CSG actuellement en vigueur, on appliquera, à compter du 1^{er} janvier 2013, les taux progressifs indiqués sur le barème ci-joint.

Suit le tableau ci-dessous indiquant un possible barème d'imposition, exprimé en taux effectif directement applicable à la totalité du revenu. Par exemple, l'impôt prélevé à la source par l'employeur est égal à 2 % pour un salaire brut mensuel de 1 100 euros, 10 % pour un salaire brut mensuel de 2 200 euros, 13 % pour un salaire brut mensuel de 5 000 euros, et ainsi de suite.

UN IMPÔT SUR LE REVENU POUR LA FRANCE DU XXI^e SIÈCLE**Barème du nouvel impôt sur le revenu (version zéro)**

| Revenu brut mensuel individuel | Taux effectif d'imposition | Impôt mensuel |
|--------------------------------|----------------------------|---------------|
| 1 100 € | 2 % | 22 € |
| 2 200 € | 10% | 220 € |
| 5 000 € | 13% | 650 € |
| 10 000 € | 25% | 2 500 € |
| 40 000 € | 50% | 20 000 € |
| 100 000 € | 60% | 60 000 € |

Note 1 : Ce barème est exprimé en taux effectif directement applicable à la totalité du revenu, et non en taux marginal. Il s'applique à la somme de tous les revenus bruts **individuels** actuellement soumis à la CSG (salaire, revenu d'activité non salarié, retraite, chômage, revenus du capital, y compris plus-values). L'impôt est prélevé chaque mois par l'employeur ou l'institution financière. Le taux effectif à appliquer dépend du revenu annuel finalement obtenu (correction en début d'année suivante).

Note 2 : Ce barème remplace entièrement l'actuel impôt sur le revenu (IRPP, avec tranches de taux marginaux allant de 5,5 % à 41 %), la CSG pesant sur tous les revenus à 7,5 % ou 8,2 %, la CRDS à 0,5 %, le prélèvement libératoire et l'impôt proportionnel sur les plus-values à 18 %, la prime pour l'emploi, le bouclier fiscal. Tous ces impôts, taxes et dispositifs fiscaux sont purement et simplement supprimés.

Nous reviendrons plus loin sur les raisons qui nous conduisent à proposer ce barème particulier (qui permet de fixer les idées et qui pourrait fort bien être modifié) et sur le fonctionnement des barèmes exprimés en taux effectif. Le point important, à ce stade, est d'insister sur la simplicité du dispositif d'ensemble. La réforme proposée s'appuie entièrement sur le fait qu'il existe déjà

POUR UNE RÉVOLUTION FISCALE

en France un impôt sur le revenu prélevé à la source, reposant sur une assiette d'imposition relativement large et bien acceptée, à savoir la CSG. Nous ne l'ignorons pas, l'assiette de la CSG n'est pas parfaite. Elle pourrait encore être étendue ; le mode de perception et d'administration pourrait être amélioré, notamment pour ce qui concerne les revenus du capital. Mais le système légal et administratif a l'immense mérite d'exister et n'a pas besoin d'être créé de toutes pièces. Les employeurs, versant des salaires, les caisses de retraite et de chômage, versant des revenus de remplacement, et les institutions financières, versant des intérêts, dividendes ou plus-values, pratiquent d'ores et déjà le prélèvement à la source.

Techniquement, le fait de passer d'un prélèvement à la source avec taux proportionnel à un prélèvement avec taux progressif entraîne quelques complications. Mais ces complications ont été surmontées dans tous les pays, et on voit mal pourquoi elles ne pourraient pas l'être en France. L'administration fiscale a déjà fait d'énormes progrès ces dernières années. L'informatisation et la gestion centralisée des millions d'informations individuelles transmises par les entreprises ont permis à l'administration de mettre en place les déclarations de revenus pré-remplies : dans l'immense majorité des cas, le contribuable n'a plus qu'à confirmer les informations et à signer sa déclaration. La même technologie a permis en 2008 de supprimer les déclarations annuelles de ressources auprès des caisses d'allocations familiales : pour 85 % des allocataires, il n'y a désormais plus aucune déclaration à remplir, les caisses recevant directement de l'administration fiscale les informations nécessaires sur les revenus individuels¹.

La mise en place du prélèvement progressif à la source serait dans la droite ligne de ces évolutions et de cette moderni-

1. Seuls les allocataires de minima sociaux doivent continuer de faire des déclarations trimestrielles. Cela aussi pourrait être supprimé : les employeurs font des déclarations trimestrielles de salaires, l'administration fiscale pourrait les transmettre aux CAF directement.

UN IMPÔT SUR LE REVENU POUR LA FRANCE DU XXI^e SIÈCLE

sation. La principale complication tient au fait que lorsqu'un employeur – ou un autre organisme – verse un revenu donné, il ne sait pas en général quel sera le revenu annuel et, donc, il ne sait pas avec certitude quel taux appliquer. Par exemple, un employeur verse un salaire de 1 100 euros brut et croit devoir prélever 2 %. Mais il ignore que son salarié va toucher des salaires plus élevés en fin d'année (peut-être avec un autre employeur) ou qu'il dispose de revenus du patrimoine (peut-être une plus-value) si bien que son véritable revenu annuel sera de 60 000 euros (soit 5 000 euros par mois en moyenne), auquel cas l'impôt dû est de 13 % et non de 2 %. Pour régler ces questions, l'administration fiscale doit transmettre aux employeurs le taux d'imposition total effectivement pratiqué l'année précédente. Et, dans tous les cas, une déclaration correctrice est faite en début d'année suivante : chacun reçoit une déclaration pré-remplie mentionnant tous les revenus et prélèvements à la source déjà effectués, et corrige le cas échéant. Dans l'immense majorité des cas, aucune correction n'est nécessaire.

Les travailleurs à bas salaires sont des contribuables, pas des assistés

Le système proposé remplace entièrement l'actuelle CSG et l'IRPP, y compris le prélèvement libératoire, la prime pour l'emploi et le bouclier fiscal. Il s'agit d'une simplification considérable. Les taux multiples de CSG disparaissent¹. Les tranches et

1. À côté du taux général de CSG de 7,5 % (auquel il faut ajouter 0,5 % de CRDS) existent actuellement des taux réduits de 0 %, 3,8 % et 6,6 % pour les revenus de remplacement (en fonction du revenu fiscal du foyer) et un taux augmenté de 8,2 % pour les revenus du patrimoine (auquel s'ajoute éventuellement le prélèvement libératoire de 18 %). Désormais un même barème s'applique à toutes les catégories de revenus, en fonction du revenu individuel total.

POUR UNE RÉVOLUTION FISCALE

le barème de l'IRPP – ou plutôt ses multiples barèmes et plafonds – disparaissent.

La simplification est particulièrement spectaculaire pour les salaires modestes qui, dans le système actuel, font face à un véritable parcours du combattant avant de pouvoir savoir quel sera leur revenu disponible et leur pouvoir d'achat. On commence par leur prélever chaque mois 8 % au titre de la CSG, soit l'équivalent d'un mois de salaire sur l'année. Puis on leur reverse la prime pour l'emploi (PPE), soit en moyenne un demi-mois de salaire, suivant une formule complexe dépendant du nombre d'heures de travail, du revenu du conjoint, etc., tout cela avec un versement intervenant souvent avec plus d'un an de retard sur l'action. Quel sens cela a-t-il de prélever un mois de salaire puis d'en reverser un demi-mois en allocation ? Sans compter qu'au passage, on se demande aussi si la personne ne doit pas un peu d'IRPP, ou bien ne mérite pas de recevoir un peu de revenu de solidarité active, etc.

Dans le système que nous proposons, tout est beaucoup plus simple : on prélève 2 % des bas salaires, en lieu et place de la CSG et de l'IRPP, et il n'est nul besoin de verser des allocations aux salariés en question, dont le salaire net a fortement augmenté. Autrement dit, notre réforme est fondée sur l'augmentation du salaire direct de tous les salariés modestes, et traite ces derniers comme des contribuables (ce qu'ils sont évidemment, puisqu'ils font face à des taux effectifs d'imposition de l'ordre de 40 % à 45 %, dès lors que l'on inclut tous les prélèvements), non comme des assistés. Il s'agit à nos yeux d'un aspect fondamental de la réforme proposée.

On voit aussi avec cet exemple l'importance du rôle joué par le prélèvement à la source pour simplifier la vie des contribuables. Le fait de calculer en temps réel ce que chacun doit, non avec douze ou dix-huit mois de retard, est un vrai progrès.

« Assiettes percées » : ne pas reproduire les erreurs du passé

Le nouvel impôt sur le revenu doit impérativement éviter la même accumulation de régimes dérogatoires et de niches fiscales que l'ancien. C'est pourquoi nous recommandons d'utiliser exactement la même base fiscale que l'actuelle CSG et de n'envisager des modifications que si elles conduisent à des élargissements d'assiette. Autrement dit, le nouveau revenu fiscal – utilisé pour déterminer le taux effectif d'imposition – est égal à la somme des revenus actuellement imposés à la CSG au cours d'une année donnée : salaires, revenus d'activité non salariée, revenus de remplacement, revenus fonciers et financiers.

En particulier, nous incluons dans les revenus financiers tous les revenus actuellement soumis à la CSG : intérêts, dividendes, produits financiers crédités sur les contrats d'assurance vie, plus-values, etc. Compte tenu du fait que cette base représente à peine 50 % des revenus financiers enregistrés par les comptes nationaux, toute réduction supplémentaire serait totalement injustifiée. Les plus-values, qui représentent en partie la valeur des bénéfices non distribués et accumulés dans les sociétés, seront donc imposées au même barème progressif que tous les autres revenus – ce qui est une bonne chose, car toutes les expériences internationales ont montré qu'un régime de taxation dérogatoire pour les plus-values entraînait des distorsions et des stratégies d'optimisation fiscale.

De même, nous ne pensons pas qu'il faille réintroduire d'avoir fiscal – un mécanisme qui permettait autrefois de rembourser aux actionnaires l'impôt sur les bénéfices payé par les sociétés, et qui a été remplacé en 2004 par l'abattement de 40 % sur les dividendes (abattement qui est *de facto* supprimé par notre réforme, comme toutes les déductions et abattements en vigueur

POUR UNE RÉVOLUTION FISCALE

dans l'actuel IRPP). D'abord et avant tout, parce qu'il n'existe aucune raison économique valable pour rembourser cet impôt particulier (l'impôt sur les bénéfices) à une catégorie de revenus particuliers (les dividendes) – qui est, accessoirement, la plus mal déclarée de toutes. Pourquoi ne pas plutôt rembourser la taxe foncière aux revenus fonciers, les cotisations sociales aux salariés, et les impôts sur la consommation à tous les contribuables ? Le taux effectif d'impôt sur les sociétés est actuellement d'à peine 20 %, soit un taux inférieur au taux de cotisations sociales non contributives (maladie, famille, formation, etc.) payé actuellement par les seuls revenus du travail. Si l'on souhaite mettre en place une véritable neutralité fiscale entre travail et capital, alors il faudrait commencer par réformer les cotisations sociales, comme nous le proposons dans le chapitre 3, puis par réformer l'impôt sur les sociétés au niveau européen¹.

En tout état de cause, une telle réintroduction de l'avoir fiscal ne pourrait se faire qu'au niveau européen, dans le cadre d'une refonte de l'assiette de l'impôt sur les sociétés, et avec un système d'échange d'informations permettant aux administrations fiscales de faire le lien entre les dividendes reçus au niveau individuel et les bénéfices imposés au niveau de la société. Un tel système d'information permettrait, en outre, de mieux lutter contre l'évasion fiscale.

Pour les mêmes raisons de simplicité et de lisibilité – on reprend l'assiette CSG sans aucune modification –, nous avons retenu comme base d'imposition les salaires bruts, et non les salaires nets de cotisations sociales. Ce choix peut se discuter : les cotisations retraite et chômage finançant des revenus de remplacement eux-mêmes imposables, il pourrait sembler naturel d'autoriser leur déduction des salaires. Il nous semble toutefois

1. Comme nous l'expliquons dans le chapitre 3, sans ces deux étapes préalables, il est impossible de rétablir la neutralité de l'impôt sur les sociétés et sa logique de précompte qui justifieraient l'existence de l'avoir fiscal.

que, compte tenu du caractère imparfaitement contributif de nos systèmes de retraite et de chômage, les inconvénients l'emporteraient sur les avantages. Par exemple, une augmentation future du taux de cotisations retraite ou chômage serait *de facto* remboursée pour une large part aux salaires élevés via une réduction de l'impôt sur le revenu. Plus généralement, le fait de baser à la fois les prélèvements fiscaux (le nouvel impôt sur le revenu) et les prélèvements sociaux (les actuelles cotisations sociales) sur les salaires bruts nous semble être la meilleure façon de procéder du point de vue de la transparence démocratique : chacun peut facilement comparer les taux des différents impôts¹.

Toujours avec le même objectif de ne pas reconstituer les « assiettes percées » du passé, nous recommandons de commencer, dans un premier temps, par supprimer l'ensemble des dispositifs de réduction d'impôt actuellement associés à l'IRPP. Au moins pendant les deux ou trois premières années d'existence du nouvel impôt sur le revenu, les déclarations correctrices ne comporteront en tout et pour tout que la liste des revenus imposés à la source et celle des prélèvements déjà effectués (de façon à pouvoir calculer l'éventuelle correction) et ne comprendront aucune case liée à des déductions particulières ou à des réductions d'impôt. Si, au terme de ce délai, les défenseurs de telle ou telle niche fiscale (emplois à domicile, investissements dans les DOM, etc.) sont parvenus à apporter la preuve, par des évaluations rigoureuses, que le rapport coût/bénéfice de leur dispositif est satisfaisant pour la société tout entière – ce qui à notre connaissance n'a jamais été fait –, alors on pourra envisager de les réintroduire. Mais cela ne pourra se faire qu'en augmentant alors les taux d'imposition du barème subis par tous les contribuables, ce qui, selon nous, devrait suffire pour

1. Pour les mêmes raisons, et aussi parce qu'il n'existe de déduction forfaitaire pour frais professionnels dans aucun autre pays, le nouvel impôt sur le revenu a été simulé en retenant une base fiscale égale à 100 % des salaires bruts (et non 97 %, comme l'actuelle CSG).

POUR UNE RÉVOLUTION FISCALE

discipliner fortement le processus : les uns et les autres devront se montrer vraiment très convaincants !

Dernier point, purement technique : si le nouveau système se met en place au 1^{er} janvier 2013, alors les revenus 2012 ne seront jamais imposés. Sur la base de multiples expériences internationales similaires, il apparaît que la bonne façon de procéder est de maintenir la déclaration de revenus de 2012 (avec déclaration pré-remplie au printemps 2013), afin de pouvoir pénaliser de façon dissuasive ceux qui se feraient verser des bonus anormalement élevés au titre de l'année blanche.

Un barème en taux effectif : savoir qui paie quoi

Venons-en maintenant à la question essentielle, celle du nouveau barème d'imposition. Le barème que nous proposons pour le nouvel impôt sur le revenu fonctionne de la façon suivante. Tout le monde paie un impôt minimal. Jusqu'à 1 100 euros de revenu brut mensuel individuel, l'impôt est fixé à 2 %. Entre 1 100 euros et 2 200 euros de revenu mensuel, le taux effectif passe de 2 % à 10 %. Entre 2 200 euros et 5 000 euros de revenu mensuel, le taux d'imposition passe de 10 % à 13 %. Puis le taux effectif passe graduellement à 25 % à 10 000 euros, 50 % à 40 000 euros, et 60 % à 100 000 euros de revenu mensuel.

Le point important est que ce barème est exprimé en taux effectif directement applicable à la totalité du revenu, et non en taux marginal. Par exemple, l'impôt dû à 5 000 euros de revenu mensuel est égal à 13 % de 5 000 euros (soit 650 euros), et l'impôt dû à 10 000 euros de revenu mensuel est égal à 25 % de 10 000 euros (soit 2 500 euros). Entre ces différents points, il suffit de tracer des lignes droites. Par exemple, le taux effectif à 7 500 euros de revenu mensuel est de 19 %.

UN IMPÔT SUR LE REVENU POUR LA FRANCE DU XXI^e SIÈCLE

L'immense avantage des barèmes exprimés en taux effectif est qu'ils permettent immédiatement à chacun de se faire une idée de qui paie quoi. En particulier, ils permettent de réaliser qu'il faut généralement monter très haut dans la hiérarchie des revenus pour atteindre des taux effectifs importants. Par exemple, dans le barème que nous proposons, il existe une très large plage de revenus, de 2 200 euros à 5 000 euros par mois (c'est-à-dire approximativement entre le 50^e et le 90^e percentiles), pour laquelle le taux effectif est quasi constant et relativement réduit (10 % à 13 %). Il faut atteindre 10 000 euros par mois, soit le 98^e percentile (les 2 % les plus riches), pour faire face à un taux effectif de 25 %. Et il faut atteindre 40 000 euros par mois (les 0,1 % les plus riches) pour faire face à un taux effectif de 50 %, qui correspond *grosso modo* au taux supérieur actuel (41 % pour l'IRPP et 8 % pour la CSG).

Front Populaire contre Vichy

Les barèmes exprimés en taux marginaux sont en place depuis tellement longtemps que l'on en avait quasiment oublié qu'il existait une autre façon d'exprimer les barèmes d'imposition. En réalité, les barèmes exprimés en taux effectifs se sont déjà appliqués en France de 1936 à 1941, suite à l'ambitieuse réforme du barème de l'impôt général du revenu (IGR) mise en place par Vincent Auriol, ministre des Finances du Front Populaire. Cet épisode méconnu de notre histoire politique et fiscale mérite d'être rappelé¹. L'objectif essentiel et proclamé du nouveau barème était précisément la transparence démocratique. Il s'agissait de mettre

1. Voir Thomas Piketty, *Les Hauts Revenus en France au XX^e siècle*, *op. cit.*, p. 272-279. Les taux effectifs directement applicables à la totalité du revenu sont parfois appelés « taux effectifs moyens », ou encore « taux moyens » (par opposition aux « taux marginaux »).

POUR UNE RÉVOLUTION FISCALE

fin au caractère obscur des tranches de taux marginaux (que les contribuables des années 1930 ne maîtrisaient pas davantage que ceux d'aujourd'hui) et de permettre à chacun de comprendre le calcul de l'impôt. Accessoirement, le barème de Vincent Auriol permettait au Front Populaire de maintenir des taux relativement bas sur de très larges plages de revenus et de cibler les hausses fiscales sur des groupes de très hauts revenus, en toute transparence.

Ce barème en taux effectifs s'est appliqué pendant six années, avant d'être aboli par le régime de Vichy : la loi du 24 octobre 1942 a mis en place, à compter de l'imposition des revenus de 1942, un barème en tranches de taux marginaux, et ce type de barème s'est appliqué sans discontinuer jusqu'à nos jours. Il est intéressant de noter que, dans les débats de l'époque, il était notamment reproché aux barèmes en taux effectifs d'être en quelque sorte trop transparents, de cibler trop précisément les baisses et hausses d'impôt et de donner des marges de manœuvre trop grandes aux gouvernements en place, qui auraient pu s'en servir pour imposer une « tyrannie de la majorité ». Les adversaires du Front Populaire insistaient notamment sur le fait que les barèmes en taux marginaux permettaient de lier tous les groupes sociaux entre eux (dès lors que l'on augmente ou que l'on baisse un taux marginal, tous ceux qui ont une fraction de leur revenu dans cette tranche sont concernés), ce qui *de facto* conduit à modérer l'usage de la progressivité. Soit ; mais c'est cela qui fait que personne n'y comprend rien.

Loin de nous, bien évidemment, l'idée de traiter de « colabo » tout partisan des barèmes exprimés en taux marginaux. Qu'il nous soit simplement permis d'insister sur le fait que le barème en taux effectifs que nous proposons est beaucoup plus simple que les barèmes existants, et que ces derniers ont été mis en place pour de mauvaises raisons.

Rétablir un minimum de progressivité

Comment avons-nous déterminé le barème proposé ? Précisons d'emblée qu'il ne s'agit que d'une simple proposition permettant de fixer les idées et d'illustrer l'intérêt de la réforme systémique que nous proposons. Comme on peut le constater sur le graphique, le principal intérêt du barème proposé est qu'il permet de rétablir un minimum de progressivité au sommet du système fiscal français, tout en entraînant des changements assez réduits dans le profil général d'imposition. Il s'agit donc d'une réforme relativement modeste. Et, bien évidemment, elle respecte la condition d'équilibre budgétaire : le barème proposé, comme tous les barèmes alternatifs indiqués ci-dessous, permet d'obtenir des recettes totales de 147 milliards d'euros, ce qui permet de remplacer très exactement les taxes et impôts supprimés.

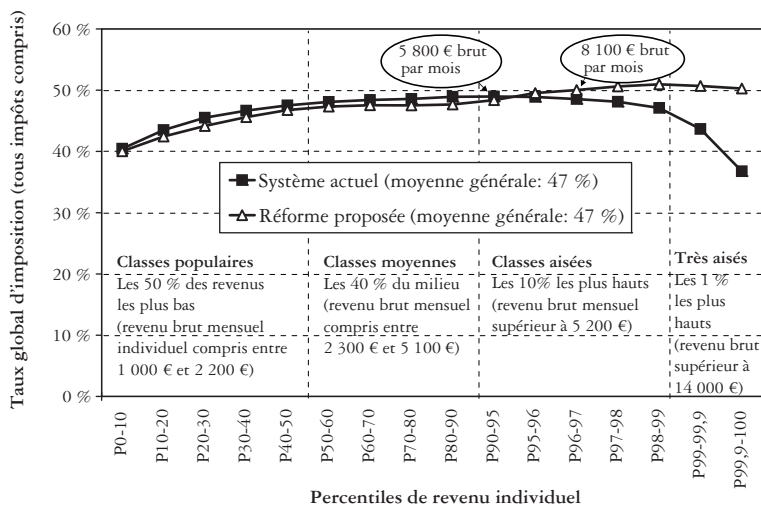
Par construction, le taux moyen d'imposition est donc rigoureusement le même avant et après la réforme : environ 47 % si l'on prend en compte tous les prélèvements. Sur ce total de 47 %, rappelons que les impôts sur le revenu (CSG et IRPP avant la réforme, nouvel impôt sur le revenu après la réforme) représentent environ 9 %. Exprimé en pourcentage du revenu fiscal (au sens de l'assiette CSG, soit environ 70 % du revenu national), le taux moyen d'imposition au titre des impôts sur le revenu est de 13 %, avant comme après la réforme.

Le fait qu'il soit possible de remplacer entièrement la CSG et l'IRPP par une « *flat tax* » uniforme de 13 % ne doit pas surprendre : le taux de la CSG est de 8 %, et nous avons maintes fois répété que l'IRPP, mité au-delà de toute raison, levait des recettes près de deux fois plus faibles que celles de la CSG. Aussi tentante puisse-t-elle sembler pour ceux qui se trouvent (ou

POUR UNE RÉVOLUTION FISCALE

s'imaginent) tout en haut de l'échelle des revenus, cette option de « *flat tax* » aurait toutefois pour conséquence des alourdissements d'impôts pour 90 % de la population (tous ceux au-dessous de 5 000 euros par mois) et un système fiscal, pris dans son ensemble, encore plus régressif qu'il ne l'est déjà.

UN OBJECTIF MODESTE : RÉTABLIR UN MINIMUM DE PROGRESSIVITÉ



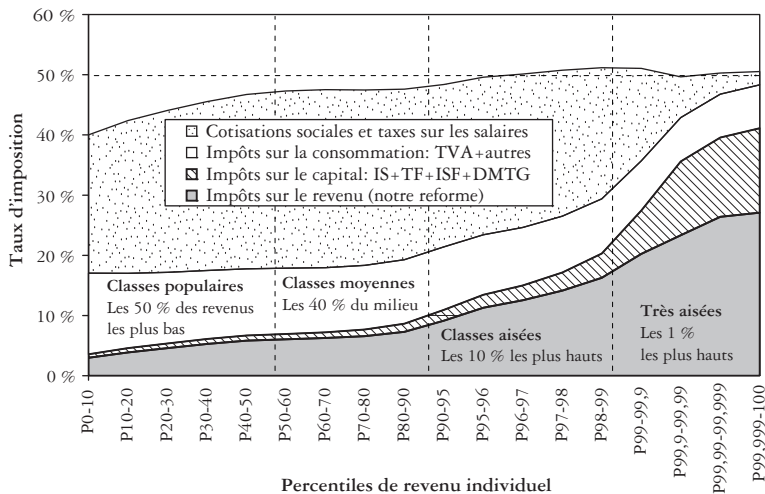
Lecture : le graphique montre le taux global d'imposition (incluant tous les prélèvements) par groupes de revenus au sein de la population des 18-65 ans travaillant à au moins 80 % du plein-temps dans le système actuel et avec notre réforme. P0-10 désigne les percentiles 0 à 10, c'est-à-dire les 10 % des personnes avec les revenus les plus faibles, P10-20 les 10 % suivants, etc., P99,9-100 désigne les 0,1 % les plus riches. Le taux moyen d'imposition est de 47 % à la fois dans le système actuel et avec notre réforme.

La réforme proposée n'augmente les impôts qu'à partir de 8 100 euros bruts par mois. Elle les réduit jusqu'à 5 800 euros bruts par mois.

Source : Voir www.revolution-fiscale.fr, annexe au chapitre 2 (où nous montrons aussi les chiffres pour la population adulte totale).

UN IMPÔT SUR LE REVENU POUR LA FRANCE DU XXI^E SIÈCLE

RÉTABLIR LA PROGRESSIVITÉ : DÉCOMPOSITION PAR IMPÔTS



Lecture : Le graphique décompose les impôts en quatre grandes catégories : les cotisations sociales (et autres taxes sur les salaires), les impôts sur la consommation (TVA et autres impôts indirects), les impôts sur le capital (impôt sur les bénéfices des sociétés (IS), taxe foncière (TF), impôt sur la fortune (ISF) et droits de successions (DMTG)), et notre nouvel impôt sur le revenu.

Source : Voir www.revolution-fiscale.fr, annexe au chapitre 2 (où nous montrons aussi les chiffres pour la population adulte totale).

Des hausses de pouvoir d'achat pour l'immense majorité

Notre objectif est tout autre. Avec le barème proposé, seuls les 3 % les plus aisés (au-delà de 8 000 euros de revenu mensuel brut individuel) paient davantage d'impôts. Autour de 7 000 euros, la réforme est neutre. À 6 000 euros de revenu mensuel, et au-dessous, la réforme proposée représente une réduction d'impôt

POUR UNE RÉVOLUTION FISCALE

certaines modestes, mais qui est loin d'être négligeable en ces temps de pouvoir d'achat stagnant et de surtaxation des revenus du travail. Prenons quelques exemples¹.

À 1 800 euros de revenu mensuel, le gain de pouvoir d'achat est en moyenne de 2,3 % (le taux effectif d'impôts sur le revenu passe de 9,6 % à 7,3 %), soit plus de 40 euros par mois, ou près de 500 euros par an.

À 4 300 euros de revenu mensuel, le gain de pouvoir d'achat est en moyenne de 2,8 % (le taux effectif d'impôts sur le revenu passe de 15,1 % à 12,3 %), soit 120 euros par mois, ou plus de 1 400 euros par an.

Au-delà de 8 000 euros de revenu mensuel, les hausses sont relativement modérées pour la plupart des contribuables : elles sont inférieures à 5 % du revenu jusqu'à 14 000 euros de revenu mensuel et n'atteignent 10 % du revenu que pour les 0,1 % des revenus les plus élevés (plus de 40 000 euros par mois) (voir graphique).

Il est à noter que ces chiffres correspondent aux situations moyennes observées aux différents niveaux de revenus. Par exemple, des personnes ne possédant que leur travail (salaires ou revenus non salariés), avec très peu de revenus du capital, et ne bénéficiant d'aucune niche fiscale dans le système actuel, verraient leurs impôts baisser très au-delà de 8 000 euros bruts par mois (jusqu'à environ 11 000 euros). Inversement, des personnes bénéficiant intensément de revenus financiers actuellement exonérés ou de réductions d'impôt verraient leurs impôts augmenter plus tôt. La situation familiale joue également un rôle : les femmes, typiquement – et plus généralement les seconds apporteurs de ressources – connaissent des baisses d'imposition plus fortes que les hommes. Le site www.revolution-fiscale.fr permet

1. Pour des résultats détaillés, voir www.revolution-fiscale.fr, annexe au chapitre 2.

UN IMPÔT SUR LE REVENU POUR LA FRANCE DU XXI^e SIÈCLE

de quantifier et d'analyser précisément la structure des gagnants et des perdants aux différents niveaux de revenus. Le résultat général est que, dans tous les déciles et centiles connaissant en moyenne une baisse d'impôt (c'est-à-dire jusqu'au 96^e centile), au moins 90 % à 95 % des personnes connaissent individuellement une baisse d'impôt.

Au-delà de l'analyse des conséquences proprement distributives, il nous semble que la réforme et le barème proposés constituent une simplification et une amélioration de l'environnement fiscal pour tout le monde, y compris pour les hauts revenus qui se retrouvent à payer davantage du fait de la réforme.

Au total, les transferts fiscaux opérés entre ceux qui paient plus d'impôt (*grasso modo* les 3 % des revenus les plus élevés) et ceux qui en paient moins (les 97 % restants) sont de l'ordre de 15 milliards d'euros, soit moins de 1 % de revenu national, ce qui est modéré et raisonnable. Il est important de réaliser que, sur ces 15 milliards, seuls 5 milliards proviennent d'une taxation accrue des revenus du capital, le reste provenant d'une meilleure progressivité (affectant aussi bien les revenus du travail que les revenus du capital : par exemple, beaucoup de petits revenus de l'épargne bénéficient de la réforme) et de la suppression des niches fiscales.

En termes de bénéficiaires, ces 15 milliards se répartissent approximativement en trois tiers : deux tiers pour les personnes travaillant à plein-temps (5 milliards pour les « classes moyennes », 5 milliards pour les « classes populaires ») et un tiers (5 milliards) pour les personnes exclues ou éloignées du travail à plein-temps et les petits revenus de remplacement. Il suffirait évidemment de modifier le barème pour ajuster cette répartition.

Les taux supérieurs que nous proposons nous semblent là encore modérés et raisonnables. Pour atteindre un taux effectif de 50 % (ce qui correspond *grasso modo* au taux supérieur actuel, avec 41 % au titre de l'IRPP et 8 % au titre de la CSG), il faut atteindre 40 000 euros de revenu mensuel, soit près de 500 000 euros de revenu annuel. Nous proposons également que le taux effectif

POUR UNE RÉVOLUTION FISCALE

atteigne 60 % au niveau de 100 000 euros de revenu mensuel (1,2 million d'euros de revenu annuel). Cela permet d'illustrer le fonctionnement des barèmes en taux effectif. Plus substantiellement, ce taux de 60 % est nécessaire pour maintenir la progressivité (ou plutôt la non-régressivité) au niveau des très hauts revenus : cela vient du fait que le ratio revenu fiscal/revenu économique réel diminue fortement à l'intérieur des 0,1 % des revenus les plus élevés, y compris après notre réforme fiscale. Accessoirement, la suppression de ce taux de 60 % coûterait tout de même 2 milliards d'euros de recettes, qu'il faudrait bien récupérer sur les revenus moins élevés (voir « barème de droite » avec taux supérieur de 50 %). Inversement, certains souhaiteront sans doute relever ce taux, ce qui permettrait de réduire un peu plus les impôts sur les revenus plus faibles (voir « barème de gauche »). Notre objectif n'est pas de clore ce débat ici, mais au contraire de contribuer à l'ouvrir sur de nouvelles bases.

Affecter une partie des recettes à la protection sociale

Un autre avantage considérable de concevoir le nouvel impôt sur le revenu comme une extension de la CSG est que cela permet de régler très simplement la question de l'affectation des ressources à la protection sociale. Actuellement, les recettes de la CSG sont affectées à la protection sociale. Elles sont réparties chaque année entre les différentes branches qui en bénéficient (assurance maladie, prestations familiales, fonds de solidarité finançant le minimum vieillesse), en fonction de formules et de règles fixées chaque automne dans le cadre des lois de financement de la Sécurité sociale.

Nous proposons qu'il en aille exactement de la même façon dans le cadre du nouvel impôt sur le revenu : un pourcentage des

UN IMPÔT SUR LE REVENU POUR LA FRANCE DU XXI^e SIÈCLE

Un barème pour la droite, un barème pour la gauche

| Revenu brut mensuel individuel | Taux effectif d'imposition | | | | |
|--------------------------------------|--|----------------------------|---|----------------------------|------------------------------------|
| | « Barème ultra- libéral » (<i>flat tax</i>) | « Barème de droite » | Notre proposition (version zéro) | « Barème de gauche » | « Barème ultra- égalitaire » |
| 1 100 € | 13% | 3% | 2% | 1% | 0% |
| 2 200 € | 13% | 11% | 10% | 9% | 4% |
| 5 000 € | 13% | 13% | 13% | 13% | 11% |
| 10 000 € | 13% | 25% | 25% | 27% | 40% |
| 100 000 € | 13% | 50% | 60% | 70% | 90% |

Note 1 : Ces différents barèmes rapportent tous les mêmes recettes (147 milliards) et permettent de compenser exactement les impôts remplacés par le nouvel impôt sur le revenu (IRPP, CSG, CRDS, prélèvement libératoire, impôt proportionnel sur les plus-values, PPE, bouclier fiscal). Bien sûr les barèmes « de droite », « de gauche », etc., indiqués ici sont purement illustratifs : chacun peut simuler le barème de son choix sur www.revolution-fiscale.fr.

Note 2 : Ces différents barèmes montrent les taux d'imposition de l'impôt sur le revenu uniquement. Les taux d'imposition globaux (tous impôts compris) sont nettement plus élevés dans le bas de la distribution (où les autres impôts sont très importants) et sensiblement moins élevés dans le haut de la distribution (où la part des revenus non imposables augmente et où le poids relatif des autres impôts diminue). Voir le graphique p. 91 « Rétablir la progressivité : décomposition par impôts » pour notre proposition et l'annexe au chapitre 2 sur www.revolution-fiscale.fr pour chacun des barèmes alternatifs de ce tableau.

POUR UNE RÉVOLUTION FISCALE

recettes sera affecté chaque année à la protection sociale, dans le cadre des lois de financement, et le reste ira au budget de l'État, comme les recettes de l'actuel IRPP. Plus précisément, nous proposons que le pourcentage des recettes allant à la Sécurité sociale soit calculé non pas en pourcentage des recettes, mais en pourcentage de la base fiscale, en appliquant les mêmes taux que ceux de l'actuelle CSG. De cette façon, les budgets de la Sécurité sociale seront totalement garantis : c'est le budget de l'État qui paierait entièrement les conséquences d'une éventuelle réduction de taux du nouvel impôt sur le revenu.

Cette question de l'affectation des ressources à la protection sociale est une question très sérieuse. Beaucoup de syndicalistes craignent pour cette raison la fusion de la CSG et de l'IRPP. Il nous semble toutefois que la réponse que nous apportons est objectivement très rassurante. Exiger que chacun continue de payer individuellement 8 % de CSG, alors même que se sont développées toutes sortes de rustines complexes visant à réduire la CSG payée par les salariés modestes (à commencer par la prime pour l'emploi), nous semble injustifié. Le paritarisme n'a rien à gagner du dépérissement de notre système fiscal.

La réforme proposée est-elle efficace ?

Comme beaucoup de chercheurs en économie, les auteurs de ce livre partagent une conception de l'efficacité économique et de la justice sociale que l'on qualifie souvent de rawlsienne – du nom du philosophe américain John Rawls : l'optimum social correspond à l'amélioration maximale des conditions d'existence et des opportunités de vie des groupes sociaux les plus désavantagés – ceux qui bénéficient des conditions et opportunités

minimales¹. Autrement dit, une réforme fiscale est socialement efficace et doit être mise en place si elle permet d'améliorer réellement le sort des plus pauvres.

À dire vrai, ce critère de bon sens se retrouve dans des traditions politiques et philosophiques beaucoup plus anciennes. « Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune », proclame l'article 1 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Une interprétation raisonnable de cet article fondateur est que les inégalités sociales ne sont acceptables que si elles sont l'intérêt de tous, et en particulier des plus désavantagés ; et inversement que les inégalités doivent être réduites tant que cela est dans l'intérêt des plus pauvres.

En pratique, les désaccords ne portent pas sur les principes abstraits d'efficacité et de justice sociale – qui, à un niveau purement théorique, font l'objet d'un certain consensus –, mais bien plutôt sur les moyens de faire progresser réellement et efficacement le bien-être des plus désavantagés. Concrètement, dans le cadre de notre réforme fiscale, la question centrale est de savoir si les plus riches vont se mettre à moins travailler, ou bien à dissimuler davantage leurs revenus, ou bien à fuir à l'étranger, tant et si bien que la réforme se retournera contre les plus pauvres. Si tel était le cas, nous considérerions cette réforme comme inefficace, et nous ne la recommanderions pas : taxer les plus riches n'a aucun intérêt en soi et ne se justifie que si cela permet d'améliorer réellement le sort des plus pauvres. En l'occurrence, d'après nos estimations, les réactions comportementales à la réforme ont plutôt tendance à renforcer ses effets bénéfiques sur les plus pauvres et sur les classes moyennes – et certainement pas à les inverser. Ces estimations sont présentées de façon détaillée sur le site www.revolution-fiscale.fr, où nous

1. Voir John Rawls, *A Theory of Justice*, Harvard, Harvard University Press, 1971 (traduction française : *Théorie de la justice*, Paris, Seuil, 1987).

POUR UNE RÉVOLUTION FISCALE

proposons également aux internautes d'effectuer des simulations complémentaires en retenant différentes valeurs pour les élasticités de l'offre et de la demande de travail. Nous nous contentons de présenter ici les principaux résultats.

Il faut tout d'abord distinguer, au sein des réactions comportementales, ce qui est dû à l'offre de travail proprement dite et ce qui est dû aux stratégies de dissimulation fiscale et de fuite à l'étranger. Tous ces effets économiques de l'impôt sont potentiellement importants et doivent être pris en compte. Mais ils sont de nature différente : l'offre de travail correspond à un effet économique réel, face auquel la puissance publique ne peut pas faire grand-chose ; la dissimulation au contraire dépend de la politique menée en matière de contrôle fiscal. Ainsi, un impôt comme l'IRPP actuel, avec une base sérieusement érodée par autant de dérogations et de niches, offre beaucoup de possibilités d'évitement et d'évasion. Avec un tel système, augmenter fortement le taux marginal supérieur sans changer la base conduirait certainement à plus d'évasion : par exemple, les revenus élevés choisiraient de se faire payer davantage en stock-options, plus-values, ou sous la forme de revenus soumis au prélèvement libératoire ou à de forts abattements (intérêts ou dividendes), versés par une société créée à cet effet. De nombreuses études empiriques ont montré que, lorsque des possibilités d'évitement existent, les changements de taux se traduisent par de fortes réponses comportementales. Les contribuables, et particulièrement les contribuables aisés qui disposent souvent de l'aide d'experts fiscaux, savent exploiter les arbitrages fiscaux et les failles de la législation afin de minimiser leurs impôts.

En revanche, quand les bases sont larges avec de faibles possibilités d'évitement, on n'observe au contraire que des réponses comportementales faibles ou nulles pour les hauts revenus. À notre connaissance, aucune étude n'a jamais montré que les riches s'arrêtent de travailler quand les impôts augmentent. La composante proprement « offre de travail » des élas-

ticités estimées pour les très hauts revenus est toujours nulle ou faible¹.

Le débat public et politique sur la fiscalité se focalise souvent sur un autre type d'élasticité, à savoir sur les risques migratoires des délocalisations d'entreprises, des émigrations des travailleurs à hauts salaires, et de fuite des fortunes vers les paradis fiscaux. Ces risques sont souvent exagérés. Le risque de délocalisation d'entreprises avec concurrence fiscale au niveau de l'impôt sur les sociétés est réel, mais largement indépendant de notre réforme, qui ne touche que l'impôt sur le revenu des personnes. Par exemple, si une entreprise détenue par des actionnaires français se délocalise en Chine, les actionnaires français demeurent assujettis à l'impôt sur le revenu lorsque les profits de l'entreprise sont distribués sous forme de dividendes ou de plus-values. Le risque migratoire des personnes apparaît nettement moins important, si l'on excepte le cas de sous-populations très particulières tels que les footballeurs professionnels². Le risque de fuite des portefeuilles des plus grandes fortunes vers les paradis fiscaux relève de la fraude fiscale pure et simple, et les récents accords internationaux devraient en principe limiter ces comportements dans les années à venir.

La leçon en termes de politique fiscale est donc limpide. Une base aussi élargie que possible est une condition indispensable au succès d'un impôt progressif sur le revenu. C'est le

1. Voir Emmanuel Saez, Joel Slemrod, et Seth Giertz, « The Elasticity of Taxable Income with Respect to Marginal Tax Rates : A Critical Review », *Journal of Economic Literature*, volume 49, 2011, pour une revue d'ensemble des recherches sur le sujet. Voir Thomas Piketty, « Les Hauts revenus face aux modifications des taux marginaux supérieurs de l'impôt sur le revenu en France, 1970-1996 », *Économie et prévision*, n° 138-139, 1999 ; et Pierre-Yves Cabannes, Cédric Houdré et Camille Landais, « The Elasticity of Taxable Income and the Optimal Taxation of Top Incomes : Evidence from an Exhaustive Panel of the Wealthiest Taxpayers », Document de travail, PSE, 2009, pour des études du cas français.

2. Voir chapitre 3.

POUR UNE RÉVOLUTION FISCALE

fondement de la réforme que nous proposons, et c'est pourquoi les réactions comportementales à notre réforme apparaissent globalement positives. Deux types de réactions sont à prévoir : des réactions négatives de la part de ceux qui voient leurs impôts augmenter (essentiellement les 1 % des contribuables les plus aisés) et des réactions positives de la part de ceux qui voient leurs impôts baisser (soit 97 % de la population, notamment les femmes, et plus généralement les seconds apporteurs de ressources, pour lesquels la réforme entraîne de fortes baisses de taux marginaux d'imposition).

En utilisant une estimation haute (et donc défavorable) pour la force des réponses comportementales d'offre de travail des hauts revenus, nous estimons que la perte fiscale entraînée par les réactions comportementales dans le centile supérieur est au maximum de l'ordre de 3 à 4 milliards d'euros. En revanche, pour les travailleurs aux revenus modestes, et particulièrement pour le deuxième apporteur de ressources du ménage, en général la femme, la décision de travail est sensible au niveau de l'imposition. En utilisant les meilleures estimations empiriques dont nous disposons pour cette élasticité, nous évaluons que notre réforme d'individualisation devrait augmenter le niveau d'emploi d'environ 2 %, principalement pour des salariés modestes et, aux trois quarts, pour des femmes. Cela permettrait d'augmenter les recettes fiscales de l'ordre de 5 milliards. Au total, l'effet net apparaît positif, de l'ordre de 1 ou 2 milliards. Il semble difficile de trouver des hypothèses plausibles sur les différentes élasticités conduisant à des effets nets négatifs.

CHAPITRE 3

Perspectives

Nous avons présenté jusqu'ici une réforme ambitieuse, certes, mais qui ne concerne qu'une partie seulement du vaste système d'impôts et de transferts français. La refondation de l'impôt sur le revenu, telle que nous l'avons proposée, ouvre naturellement des perspectives de réforme pour toutes les autres parties du système. Ces autres impôts et transferts touchent des aspects essentiels de la vie socio-économique de nos concitoyens : les aides destinées aux enfants, l'autonomie des jeunes, la protection des plus démunis, le financement de notre protection sociale, les patrimoines et successions. Ils font également l'objet de débats brûlants dans l'actualité politique : comment résoudre nos problèmes de déficit budgétaire ? Que peut-on espérer de la coordination fiscale européenne ? Faut-il supprimer l'ISF ?

Parce qu'il ne s'agit que d'un petit livre, nous traiterons ces sujets brièvement. Mais notre ambition est encore et toujours de donner aux citoyens les moyens de mieux comprendre et de réfléchir à ces questions. C'est pourquoi la plupart des aspects évoqués dans ce chapitre font l'objet de chiffrages et de discussions sur le site www.revolution-fiscale.fr.

Le prix d'un enfant : pour un nouveau quotient familial

Nous avons discuté, dans le chapitre précédent, la question de l'individualisation et de la suppression du quotient conjugal. En ce qui concerne la famille, c'est le seul aspect véritablement indissociable de notre réforme de l'impôt sur le revenu. Plusieurs systèmes de prise en compte des enfants sont *a priori* compatibles avec notre réforme, y compris le maintien du quotient familial (avec demi-parts pour chaque parent). Le plus logique cependant serait de remplacer l'actuel quotient familial par un nouveau système de prise en compte des enfants.

Le quotient familial est un peu le totem d'une certaine idée de la politique familiale « à la française ». Y toucher, par conséquent, relève du grand tabou. Disons-le d'emblée : nous pensons que la politique familiale française dans son ensemble est une belle réussite. Nous ne souhaitons donc pas toucher au niveau général des prestations et transferts en direction des familles. Nous pensons en revanche que le système peut et doit être rendu à la fois plus simple, plus lisible et plus juste. L'objectif de notre réforme étant d'augmenter la transparence, la progressivité et la démocratie du système fiscal en intégrant IR et CSG, il nous semble dommage de sacraliser le mode actuel de fonctionnement du quotient familial, avec ses parts et ses demi-parts supplémentaires, là où d'autres solutions existent qui peuvent répliquer parfaitement et même améliorer le système actuel. Loin d'être un pas en arrière pour la solidarité familiale, notre proposition en la matière doit plutôt être vue comme un progrès. Nous souhaitons étendre la sphère de la solidarité familiale à un grand impôt sur le revenu fusionnant l'IR et la CSG, là où, aujourd'hui, la prise en compte des charges de famille est totalement absente du fonctionnement de la CSG.

PERSPECTIVES

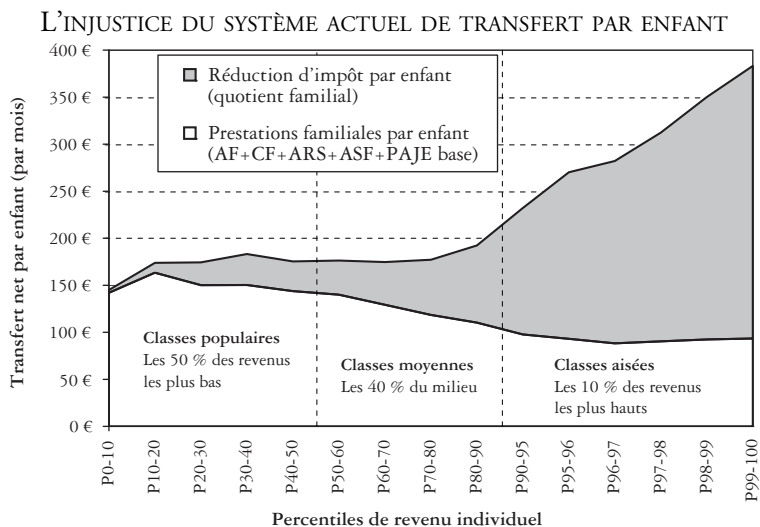
Pour comprendre notre ambition, replaçons le quotient familial dans son contexte. La politique familiale française, pour simplifier, s'appuie sur deux grands piliers : le quotient familial d'une part et, d'autre part, les prestations forfaitaires versées par les Caisses d'allocations familiales. Le socle de ces prestations est universel ; ce sont les allocations familiales. Mais un certain nombre de prestations supplémentaires sont versées sous conditions de ressources (allocation de rentrée scolaire, complément familial, etc.). Au sein de cette architecture, le quotient familial comporte deux défauts majeurs.

En tout premier lieu, son fonctionnement est trop complexe. Par conséquent, ses effets réels sont mystérieux pour la grande majorité des contribuables. Heureux celui qui peut dire combien le quotient familial lui fait économiser d'impôt sur le revenu. Et, comme tout transfert adossé au fonctionnement de l'IRPP, le quotient familial est calculé sur les revenus de l'année antérieure. Les heureux parents d'un enfant né en janvier 2011 devront donc attendre jusqu'en septembre 2012 pour bénéficier de ses effets. De manière plus fondamentale, la complexité du fonctionnement du quotient familial masque son deuxième grand défaut : son importante régressivité. Il bénéficie de manière disproportionnée aux 10 % des revenus les plus élevés.

Le transfert mensuel net par enfant, obtenu en combinant l'ensemble des prestations familiales (hors complément de libre choix d'activité) et les effets du quotient familial, est remarquablement stable, autour de 175 euros, pour l'ensemble des parents du 1^{er} au 9^e décile de revenus. Mais, pour les 10 % des revenus les plus élevés, le transfert net augmente soudain très fortement, jusqu'à 400 euros par mois, du fait de la rapide montée en puissance des effets du quotient familial, et ce en dépit de l'existence d'un mécanisme de plafonnement. Ce dernier, instauré par la gauche en 1981, corrige en partie l'injustice du quotient familial, mais au prix d'une nouvelle couche de complexité. De fait, ce

POUR UNE RÉVOLUTION FISCALE

plafonnement se déclenche à partir d'un seuil de revenu si élevé qu'il concerne *in fine* moins de 2 % des contribuables.



Note : Le graphique montre le montant moyen par enfant et par mois de toutes les prestations familiales enfants (allocations familiales AF, complément familial CF, allocation de rentrée scolaire ARS, allocation de soutien familial ASF, prestation accueil jeune enfant prime de base PAJE base) et la réduction d'impôt sur le revenu dû au quotient familial pour chaque fractile de la distribution des revenus individuels des parents.

Source : Voir www.revolution-fiscale.fr, annexe au chapitre 3.

Il n'existe selon nous aucune raison, ni du point de vue de l'équité, ni du point de vue de l'efficacité, pour justifier une politique familiale qui donne en moyenne une fois et demie à deux fois plus par enfant aux 10 % des individus les plus riches. Du point de vue de l'efficacité, il faut avoir une vision singulièrement eugéniste de la famille pour vouloir encourager les familles les plus riches à accroître leur fécondité relativement au

PERSPECTIVES

reste de la population. On entend par ailleurs très souvent, dans le débat public, l'idée fautive selon laquelle la bonne tenue de la fécondité française doit être mise au crédit du quotient familial. Plus que toutes les études existantes¹, un seul coup d'œil au graphique suffit pour se convaincre que ce ne peut pas être le cas : le quotient familial ne représente un transfert substantiel que pour 10 % des individus. Comment ces 10 % pourraient-ils à eux seuls repeupler la France ? Qu'on se le dise, c'est l'ensemble des prestations familiales, ainsi que la politique d'offre publique de modes de garde et d'éducation, qui peuvent expliquer la bonne santé de la fécondité française, mais certainement pas le quotient familial seul.

Du point de vue de l'équité, il est évidemment toujours difficile de trancher le nœud gordien, et nous ne prétendons nullement apporter de solution à la « guerre des dieux ». Mais il nous semble que prolonger le profil global actuel des prestations, extrêmement stable et quasiment forfaitaire jusqu'au dernier décile, est sans aucun doute toujours préférable à la très forte régressivité du système actuel au niveau du dernier décile.

La philosophie générale de nos propositions en matière de fiscalité familiale peut donc se résumer aisément : clarifier et simplifier le fonctionnement des prestations, maintenir le même niveau général de transferts, corriger simplement l'anomalie des effets du quotient familial au niveau du dernier décile. Dans les faits, plusieurs options techniques sont envisageables pour y parvenir : abattement du revenu imposable, crédit d'impôt, prestation forfaitaire versée par les CAF. Ici, nous présentons le scénario de réforme le plus simple, qui consiste à utiliser un crédit d'impôt qui viendrait remplacer tout à la fois le quotient familial, les allocations familiales, le complément familial, l'allocation de rentrée scolaire, l'allocation de soutien familial

1. Voir notamment Camille Landais, « Le quotient familial a-t-il stimulé la natalité française ? », *Économie publique/Public economics*, n° 13, vol. 2, 2003.

POUR UNE RÉVOLUTION FISCALE

et la prestation accueil jeune enfant de base. Nos simulations montrent qu'en remplaçant l'ensemble de ces dispositifs par un crédit d'impôt de 190 euros mensuel par enfant, on préserve toutes les caractéristiques du système actuel, tout en réglant l'anomalie des effets du quotient familial au niveau du dernier décile, ce qui permet de donner en moyenne près de 180 euros supplémentaires par an et par enfant à tous les parents du premier au neuvième décile.

Ce système aurait l'avantage d'être incroyablement simple et lisible, et son administration serait moins coûteuse que celle du système actuel, avec son empilement de différentes allocations et prestations. Le versement de ce « crédit d'impôt-enfant » serait également individualisé : par défaut, au sein des couples mariés ou vivant en concubinage, chaque parent empocherait une moitié du montant. Les parents isolés toucheraient, eux, l'intégralité du crédit. Mais nous laissons évidemment le choix aux parents – vivant ensemble ou séparément – d'établir qui doit recevoir les allocations (sauf bien sûr dans les cas de garde unique ou de jugement prescrivant les prestations à un seul des deux parents). Un tel système de versement n'a d'ailleurs rien d'une nouveauté : c'est celui en vigueur pour le versement des prestations familiales par les CAF aux parents séparés qui en font la demande (lorsque les enfants sont en résidence alternée). Notre système, en un mot, ne fait qu'étendre aux parents vivant ensemble l'option de partage des prestations actuellement ouverte à ceux vivant séparément.

D'autres scénarios de réforme sont possibles, et nous ne prétendons nullement fermer la porte à tout débat, bien au contraire. À propos de la modulation des transferts par âge et par rang de naissance, tout d'abord, nous proposons sur le site www.revolution-fiscale.fr un certain nombre de pistes alternatives. Nous sommes en particulier parfaitement ouverts à l'idée d'un crédit d'impôt plus élevé pour les enfants au-delà du troisième, pour aider davantage les familles nombreuses.

PERSPECTIVES

Quant à l'étendue des transferts à remplacer ensuite, nous proposons ici une version plutôt ambitieuse, intégrant la quasi-totalité des prestations familiales à l'exception du complément de libre choix d'activité (CLCA). Mais des versions plus minimalistes, ne remplaçant que l'actuel quotient familial, peuvent également constituer de bonnes pistes de travail. À l'opposé, on peut également envisager des scénarios plus ambitieux intégrant le complément de libre choix d'activité au sein de notre « crédit d'impôt-enfant » forfaitaire.

Le complément de libre choix d'activité, comme l'allocation parentale d'éducation (APE) qu'il a remplacée, est une aide conditionnelle au retrait d'activité : seules les personnes interrompant leur activité ou passant à temps partiel y sont éligibles. Permettre aux parents de passer du temps avec leur enfant est évidemment une bonne chose, mais conditionner les aides à la diminution ou l'interruption de l'activité a malheureusement des conséquences perverses. Tout d'abord en termes d'égalité de la répartition des tâches entre hommes et femmes au sein du couple : même si le complément de libre choix d'activité est théoriquement ouvert aux hommes, il est quasi exclusivement utilisé par les femmes, avec des conséquences dévastatrices sur le taux de l'emploi féminin.

Nos estimations des effets de la réforme de l'APE en 1994 montrent par exemple qu'entre 100 000 et 150 000 mères de deux enfants (sur environ 300 000 allocataires de l'APE de rang 2 au 31 décembre 1997, dont 220 000 à plein taux) ne se seraient pas arrêtées de travailler à la naissance de leur deuxième enfant sans la réforme de 1994¹. Or s'arrêter de travailler n'est pas neutre en termes d'évolution de carrière salariale pour les femmes : cela revient à

1. Voir Thomas Piketty, « L'impact de l'allocation parentale d'éducation sur l'activité féminine et la fécondité en France, 1982-2002 », in *Histoires de familles, histoires familiales*, Paris, *Les Cahiers de l'INED*, 2005. Selon ces mêmes estimations, l'effet de la réforme de l'APE de 1994 sur la fécondité semble avoir été nul.

POUR UNE RÉVOLUTION FISCALE

renoncer à des salaires plus élevés dans le futur ; et cela augmente également la probabilité pour les femmes d'être au chômage.

Pour toutes ces raisons, nous pensons qu'il est utile de réfléchir à une vraie refonte du système de congés parentaux/complément de libre choix d'activité. Notre philosophie en la matière est souple et se résume à deux grands principes : favoriser l'égalité hommes/femmes, faciliter la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, en laissant le plus de liberté de choix aux parents. A minima, une solution à la suédoise, imposant aux pères de prendre une partie incompressible du congé, nous paraît donc souhaitable¹. Mais une intégration totale du complément de libre choix d'activité au sein d'un grand « crédit d'impôt-enfant » recueille notre préférence. D'après nos simulations, cette solution porterait le crédit d'impôt forfaitaire à 200 euros mensuels par enfant.

Jeunes adultes : vers un revenu d'autonomie

Demeure la question des jeunes. Vaste question, qui dépasse largement l'ambition de ce livre. Mais question cruciale. C'est pourquoi nous voulons à tout le moins évoquer quelques pistes de réflexion qui nous paraissent importantes en la matière. Aujourd'hui, les jeunes de dix-huit à vingt-cinq ans sont véritablement dans la zone grise de notre système d'impôts et de transferts. C'est que notre système fiscal n'a jamais su s'adapter efficacement à trois mutations fondamentales : allongement de la durée des études, allongement de la durée de cohabitation et/ou de la dépendance

1. Dans le système suédois, les parents ont droit à un congé parental commun de 480 jours rémunérés avec une période obligatoire de 60 jours pour chaque parent : si le père ne prend par exemple que 20 jours, le congé commun total est réduit de $60-20 = 40$ jours.

PERSPECTIVES

financière vis-à-vis des parents et, dans le même temps, demande accrue d'autonomie et d'indépendance de la part des jeunes.

De fait, le système actuel mêle de manière ambiguë logique d'assistanat et (plus timidement) logique d'émancipation. Assistanat, car les jeunes continuent à ouvrir droit à de multiples transferts versés directement aux parents : allocations familiales jusqu'à vingt ans, complément familial, quotient familial et supplément d'allocation logement jusqu'à vingt et un ans, et même jusqu'à vingt-cinq ans pour le quotient familial pour les enfants qui poursuivent leurs études. Timide émancipation, car ils ont néanmoins accès à deux types de transferts qui leur sont versés directement : les bourses d'études et le RSA depuis le 1^{er} septembre 2010 s'ils ont travaillé plus de deux ans au cours des trois dernières années.

Notre intuition est qu'il faut changer de paradigme, c'est-à-dire intégrer clairement et complètement les jeunes dans un système d'impôts et de transferts qui puisse promouvoir pleinement leur autonomie. Le problème n'est pas simple. Nous proposons un premier pas, modeste, dans cette direction, sans toutefois fermer la porte à la discussion. Notre idée est de créer un « revenu jeune » qui viendrait se substituer, entre dix-huit et vingt-cinq ans, à tous les autres transferts perçus aujourd'hui soit par les parents soit par les jeunes eux-mêmes. Ce « revenu jeune » serait l'équivalent d'un RSA à taux réduit, un RSA à taux plein restant ouvert aux jeunes de dix-huit à vingt-cinq ans qui satisfont à une condition d'activité comme dans le système actuel. Nous chiffrons sur www.revolution-fiscale.fr deux versions possibles de ce « revenu jeune ». La première consiste à ne l'ouvrir qu'aux enfants dont les parents ont des revenus modestes, en gardant le reste du système intact pour les jeunes de parents à revenus plus élevés. De fait, cela revient plus ou moins à substituer un « revenu jeune » au système de bourses actuel qui sont également modulées selon les ressources des parents. La seconde version est plus ambitieuse : elle consiste à donner le « revenu jeune » à tous les jeunes quelles que soient les ressources des parents. Ce « revenu jeune » serait financé par la

POUR UNE RÉVOLUTION FISCALE

suppression de tous les transferts actuels et donc, *in fine*, par une augmentation d'impôts pour les parents à revenus élevés. Nous préférons cette seconde option dans la mesure où elle ouvre pleinement les portes de l'autonomie à tous les jeunes dès dix-huit ans. Mais beaucoup de parents peuvent vouloir garder le contrôle de leurs ressources et préféreront sans doute la première option.

Notons pour finir que nous ne sommes pas sourds aux critiques : beaucoup de lecteurs pointeront du doigt le danger que représente la création d'un « revenu jeune » en termes de baisse des incitations des jeunes à travailler ou à poursuivre des études. Dans le système actuel, les incitations sont de deux ordres : par le biais des parents qui gardent le contrôle sur les transferts versés aux enfants, et par le biais du conditionnement des bourses à la poursuite des études. La contrepartie est que le système ne couvre quasiment pas les jeunes qui ont interrompu leurs études et connaissent de grandes difficultés sur le marché du travail, avec un taux de chômage des quinze à vingt-quatre ans qui avoisine, rappelons-le, les 24 %. L'effet revenu des transferts en termes d'offre de travail ou de poursuite d'études chez les jeunes est mal connu, mais la plupart des études portant sur d'autres populations montrent que cet effet est relativement faible. L'effet négatif du « revenu jeune » en termes d'incitations doit donc être relativisé par rapport à ses effets positifs en termes de redistribution.

Transferts sociaux : améliorer et simplifier le système

Les transferts sous conditions de ressources sont des outils indispensables de solidarité économique et sociale. La France a progressivement développé un ensemble de dispositifs : le minimum vieillesse en 1956, le revenu minimum d'insertion (RMI) en 1988 et, finalement, le revenu de solidarité active

PERSPECTIVES

(RSA) en 2009, qui remplace l'ancien RMI et l'étend aux faibles revenus d'activité. L'ensemble est complété par les allocations logement. Ces transferts doivent être jugés selon trois dimensions-clés : niveau de protection offert, degré d'incitation au retour à l'emploi, et simplicité à administrer.

Convenons-en : même si l'on aimerait toujours accroître l'aide aux plus démunis, le montant des transferts est relativement important, tout du moins par comparaison avec le revenu des personnes travaillant au salaire minimum, surtout s'il s'agit d'un travail à temps partiel. Grâce à une série de réformes, le système de transferts sous conditions de ressources a également progressivement amélioré les incitations au retour à l'emploi : dispositifs d'intéressement dans les années 1990, prime pour l'emploi en progression régulière dans les années 2000, création du revenu de solidarité active en 2009. La prime pour l'emploi (PPE) avait mis l'accent sur l'emploi à plein-temps, alors que le RSA a choisi de rééquilibrer les incitations en faveur de l'emploi à temps partiel. Par exemple, une personne touchant le RSA et trouvant un emploi au SMIC à mi-temps ne perd que 38 centimes pour chaque euro de revenu salarial supplémentaire, alors qu'elle en perdait 100 auparavant dès lors que l'intéressement était terminé. Le taux implicite d'imposition demeure cependant fort, proche de 70 %, pour un allocataire qui trouverait un emploi au SMIC à plein-temps. Il reste que tous ces dispositifs ont permis, dans leur ensemble, d'améliorer les incitations au travail des titulaires de minima sociaux, ce qui est une bonne chose¹.

1. Voir par exemple Emmanuel Saez, « Optimal Income Transfer Programs : Intensive Versus Extensive Labor Supply Responses », *Quarterly Journal of Economics*, n° 117, 2002. Voir également François Bourguignon et Dominique Bureau, « L'architecture des prélèvements en France : état des lieux et voies de réforme », Rapport, Documentation française, 1999, et Guy Laroque et Bernard Salanié, « Prélèvements et transferts sociaux : une analyse descriptive des incitations financières au travail », *Économie et Statistique*, n° 328, 1999.

POUR UNE RÉVOLUTION FISCALE

Le véritable problème est l'absence de cohérence entre ces différentes mesures et le peu d'attention accordée aux problèmes pratiques de simplification administrative. À l'instar de notre système fiscal, notre système de transferts est un empilement de dispositifs d'une grande complexité, illisible et coûteux dans son fonctionnement, tant pour les personnes que pour l'administration elle-même. Ainsi, de nombreuses personnes démunies – surtout parmi celles qui travaillent de manière intermittente – qui seraient aujourd'hui éligibles pour le RSA ne le touchent pas, soit parce qu'elles ne connaissent pas leurs droits, soit parce qu'elles sont rebutées par les démarches relativement lourdes de candidature et de suivi.

De ce point de vue, force est de constater que le RSA a été une formidable occasion manquée. Au lieu de simplifier et de rationaliser les dispositifs existants, une nouvelle couche de complexité a été ajoutée. De même qu'il existe en France deux impôts sur le revenu et non un seul, on se retrouve aujourd'hui avec deux dispositifs visant à rendre l'emploi à bas salaire plus rémunérateur : le RSA pour les emplois à temps partiel et la PPE pour les emplois à temps plein. L'un est géré par les caisses d'allocations familiales sur une base trimestrielle, l'autre par l'administration fiscale sur une base annuelle. Pour les personnes naviguant entre les deux dispositifs, on peut difficilement faire pire.

La refonte complète de l'imposition directe des revenus présentée dans le chapitre précédent permettrait de franchir une première étape importante vers une simplification du système de transferts. Avec la disparition de la PPE, l'augmentation des salaires directs et la fusion CSG-IRPP en un impôt unique prélevé à la source, une part importante des complications disparaît.

L'étape suivante est selon nous d'améliorer la gestion du RSA, grâce notamment à de meilleurs échanges d'information avec l'administration fiscale. Dans ce nouveau système, les déclarations de ressources et les versements seraient plus rapides, plus efficaces et plus réactifs. Aujourd'hui, les allocataires du RSA

PERSPECTIVES

doivent faire une déclaration exhaustive de ressources chaque trimestre, alors qu'en principe l'administration reçoit automatiquement et mensuellement de la part des employeurs les bordereaux récapitulatifs de cotisations (BRC) incluant toutes les informations sur les salaires des salariés¹. Ainsi, pour simplifier la tâche des allocataires – particulièrement celle des allocataires qui travaillent – et pour permettre de moduler automatiquement le montant des allocations mensuelles en fonction des revenus courants, l'administration pourrait utiliser ces déclarations mensuelles des employeurs (et étendre ces déclarations mensuelles aux autres payeurs) et verser chaque mois un montant d'allocation modulé en fonction du revenu mensuel. Ce système permettrait de verser automatiquement les allocations et de résoudre le problème actuel de sous-participation au RSA.

Pour résumer, ce système peut être conçu comme le pendant du prélèvement à la source que nous proposons pour l'impôt sur le revenu. Pour être efficaces administrativement, les transferts comme les impôts doivent suivre au plus près et automatiquement les revenus en utilisant les flux d'informations institutionnelles (entre État, employeurs, et autres payeurs) et limiter autant que possible les déclarations directes des personnes. Historiquement, le prélèvement à la source via les entreprises a permis aux États modernes de lever des recettes importantes et de financer les grands programmes sociaux². Il est temps de mettre au service des transferts la même architecture moderne. En outre, un système de transferts moderne et réactif, qui permet de diffuser au plus vite les effets d'un stimulus budgétaire, est également une arme redoutablement efficace en cas de crise.

1. Ces informations sont centralisées dans la base Séquoia de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS).

2. Voir Henrik Kleven, Claus Kreiner et Emmanuel Saez, « Why Can Modern Governments Tax So Much ? An Agency Model of Firms as Fiscal Intermediaries », *NBER Working Paper*, n° 15218, 2009.

POUR UNE RÉVOLUTION FISCALE

Un autre point mérite réflexion. Actuellement, les transferts sociaux dépendent des ressources du ménage, qui inclut toutes les personnes vivant ensemble et partageant leurs ressources. En pratique, les allocataires doivent donc déclarer la composition de leur ménage. Il est difficile pour l'administration de vérifier la composition de chaque ménage, surtout pour les personnes, de plus en plus nombreuses, vivant ensemble en l'absence de lien familial officiel ou légal (concubinage, colocation, etc.). Une solution radicale à ce problème est l'individualisation complète des transferts, sur le modèle de l'individualisation complète de l'impôt sur le revenu que nous avons proposée. Serait-il juste pour autant de verser des transferts aux personnes sans revenus propres mais vivant dans un ménage aux revenus importants, comme par exemple une personne qui choisit de ne pas travailler mais dont le conjoint a un revenu élevé ? Il est difficile de répondre à cette question sans rentrer implicitement dans la « boîte noire » des transferts opérés à l'intérieur du ménage entre ses différents membres. C'est justement ce que nous nous sommes refusé à faire dans le cadre de l'imposition des revenus.

La solution la plus satisfaisante économiquement et administrativement, et la moins intrusive socialement, serait d'inclure les loyers fictifs dans les ressources prises en compte pour la détermination des transferts. En effet, une personne sans ressources propres dans un ménage aisé ne paie pas de loyer et donc reçoit implicitement une aide au loyer de la part de son conjoint (ou de son patrimoine, si la personne est propriétaire). Prendre en compte ces loyers fictifs dans les conditions de ressources demanderait un effort administratif important mais pas impossible, comme nous allons le voir dans notre discussion sur l'imposition des patrimoines. Des simulations préliminaires sur un tel système de transferts totalement individualisés sont disponibles sur www.revolution-fiscale.fr.

PERSPECTIVES

Dans ce nouveau système que nous aimerions proposer, l'allocation logement serait remplacée par une allocation forfaitaire pour tous les locataires, complètement indépendante du loyer payé, dépendant uniquement de la zone d'habitation (les barèmes de l'allocation logement distinguent actuellement trois zones : région parisienne, grandes villes, reste du pays). L'allocation logement deviendrait simplement un supplément de RSA permettant notamment de compenser les différences de coût de la vie (en particulier en matière de logement) entre grandes zones géographiques. Les allocataires ne perdraient rien en déménageant vers un logement moins cher et en consacrant l'économie réalisée à d'autres dépenses. Dans le système actuel, ils risquent de voir leur allocation diminuer s'ils paient un loyer moins élevé, ce qui paraît être une bien étrange façon de combattre la flambée des loyers – dont tout semble au contraire indiquer qu'elle a été accélérée par les allocations logement¹. Avec le système que nous proposons, les allocataires ne perdront pas un centime, mais ils pourront choisir d'utiliser leur allocation autrement que pour enrichir les propriétaires fonciers. Aussi surprenant que cela puisse paraître, une telle allocation est en réalité très proche du système actuel. Car l'immense majorité des allocations logement versées aujourd'hui est *de facto* indépendante du loyer, du fait d'un mécanisme complexe de plafonnement. Nos simulations exploratoires indiquent que le coût supplémentaire impliqué par notre réforme ne serait que d'environ 2 milliards sur un coût total des allocations logement de 14 milliards d'euros. La baisse des loyers qu'elle entraînerait pourrait être bien supérieure.

1. Voir Gabrielle Fack, « Pourquoi les pauvres paient-ils des loyers de plus en plus élevés ? », *Économie et statistique*, n° 381-382, 2005.

Réformer les cotisations sociales

La protection sociale se taille la part du lion dans la structure de nos prélèvements. Son financement est le produit d'une histoire complexe, de sorte qu'il est aujourd'hui bien difficile de s'y retrouver dans l'entrelacs des différentes cotisations, impôts et taxes qui servent à alimenter les différentes caisses de notre régime de protection sociale. De cette histoire longue, une grande tendance se dessine néanmoins : c'est la séparation progressive entre les aspects universels non contributifs et les aspects contributifs. Comme nous l'avons expliqué au chapitre 2, au moment de la création de la Sécurité sociale, tous les risques (maladie, vieillesse, famille, etc.) étaient financés par des cotisations sociales assises sur les revenus d'activité. Au fur et à mesure de l'extension du champ de la protection sociale, les risques maladie et famille sont devenus plus clairement universels, ouvrant des droits à prestation au-delà du cercle des purs cotisants et décorrélés des contributions de chacun. Élargir la base de financement de ces risques est donc devenu tout à la fois urgent et logique, et c'est la raison pour laquelle la CSG a été créée. Mais le chemin n'a été parcouru qu'à moitié, et nous sommes aujourd'hui au milieu du gué. Sans compter que, depuis vingt ans, mesures de financement *ad hoc*, rustines pour boucler les comptes de la Sécurité sociale et autres niches sociales ont pullulé, avec pour principale conséquence un manque de lisibilité qui grève toute tentative de réformer la protection sociale. Il nous semble donc important de proposer également des pistes de réforme pour clarifier le financement de la protection sociale.

Nous l'avons dit, la principale anomalie à régler dans l'immédiat nous semble être la survivance de cotisations pour les

PERSPECTIVES

risques maladie (13,1 % du salaire brut) et famille (5,4 % du salaire brut) qui n'ont jamais été effacées par la montée en puissance de la CSG. Ces cotisations, qui sont des cotisations « patronales » dans le cas des salariés, ne reposent que sur les revenus d'activité. Pour les non-salariés, l'assiette de ces cotisations est par ailleurs plafonnée, ce qui est une grosse source de régressivité. Les prestations maladie et famille sont fondamentalement universelles et non contributives. Par principe, le montant des prestations n'a pas de raison de dépendre du montant des contributions versées. Tout comme l'éducation, il est donc normal que ces prestations soient financées par l'impôt et que tous les revenus y contribuent, pas seulement les revenus d'activité. L'option la plus évidente, pour mettre fin à cet état de fait, serait de supprimer purement et simplement ces cotisations et de les intégrer au sein de notre impôt sur le revenu élargi. C'est notre option préférée, à terme. Mais elle pose un problème évident dans l'immédiat : il n'est pas possible d'augmenter les salaires bruts par décret ! Si l'on supprime ces 18,5 points de cotisations employeurs (auxquels il faut ajouter 4 à 5 points de cotisations et de prélèvements divers basés sur les salaires et finançant la formation professionnelle, la construction, les transports, etc.), les salaires vont évidemment augmenter, mais nous ne savons ni à quelle vitesse, ni si les employeurs vont effectivement répercuter 100 % de cette baisse de cotisations. L'intégration de ces cotisations dans l'impôt sur le revenu ne pourra donc se faire que progressivement.

À court terme, nous proposons donc une autre solution, qui est la création d'une Contribution patronale généralisée (CPG). Il s'agit d'étendre l'assiette des cotisations maladie-famille en créant une CPG assise à la fois sur les revenus d'activité et sur les revenus du capital, et de baisser dans le même temps les taux de cotisation sur les revenus d'activité tout en déplaçant totalement l'assiette pour les non-salariés. La création de la CPG doit également s'accompagner de la

POUR UNE RÉVOLUTION FISCALE

suppression d'un certain nombre de niches sociales inutiles, en tout premier lieu l'exonération de cotisations sociales sur les heures supplémentaires, qui rapporterait à elle seule 3 à 4 milliards d'euros.

À notre avis, les exonérations de cotisations pour les bas salaires (exonérations « Fillon ») doivent, quant à elles, être conservées. Elles permettent en effet de réduire fortement le coût du travail non qualifié. L'ampleur de leurs effets positifs sur l'emploi peut bien sûr faire l'objet de débats¹. Sans compter que le taux marginal implicite créé sur les bas salaires entre 1 et 1,6 du SMIC par ces exonérations est important, générant de possibles trappes à bas salaires. Il n'en est pas moins certain qu'il serait suicidaire de les supprimer du jour au lendemain : l'effet sur l'emploi non qualifié ne pourrait être que négatif, à tout le moins dans le court terme. Le véritable enjeu, à notre sens, n'est pas de savoir si on va supprimer ces exonérations – ce que selon nous aucun gouvernement ne fera – mais bien plutôt de les intégrer dans un barème et une refonte plus globale des cotisations, de façon à atténuer les effets pervers. C'est exactement ce que notre réforme permet de faire : en abaissant le taux de cotisation standard, on réduit le taux marginal implicite créé par ces exonérations « Fillon », et on résout dans une large mesure ce problème de trappe à bas salaires.

Enfin, nous proposons d'intégrer également au sein de cette nouvelle CPG toutes les contributions additionnelles sur les salaires (telles que les contributions transport, logement, formation, etc.) qui compliquent considérablement la structure des prélèvements. Les fractions de recettes correspondantes continueront bien sûr à être affectées aux différentes caisses : il s'agit uni-

1. Voir l'estimation un peu ancienne de Bruno Crépon et Rozenn Desplatz, « Une nouvelle évaluation des effets des allègements de charges sociales sur les bas salaires », *Économie et Statistique*, n° 348, 2001.

PERSPECTIVES

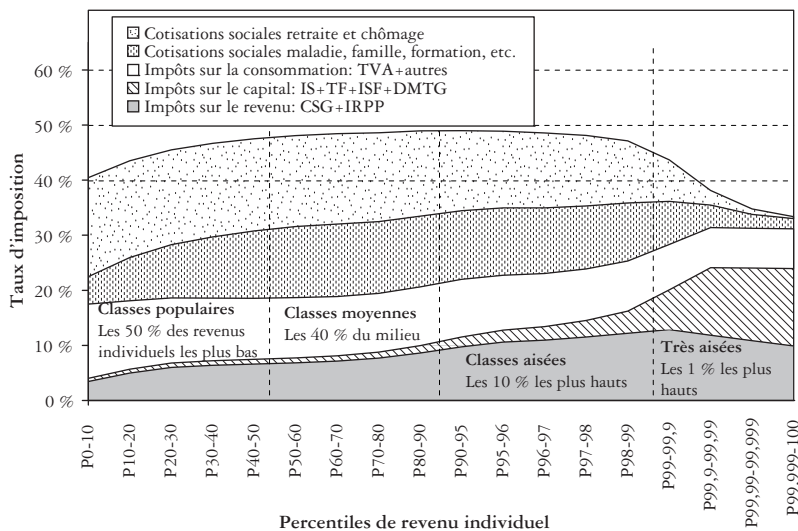
quement d'unifier le mode de prélèvement pour simplifier la vie des contribuables.

Reste à choisir précisément l'assiette de cette nouvelle CPG. L'option la plus naturelle serait d'étendre l'assiette actuelle (salaires et revenus non-salariés) en utilisant l'assiette de l'impôt sur les sociétés (IS). Mais, dans le contexte de concurrence fiscale, augmenter *de facto* le taux de l'IS n'est pas forcément la meilleure des idées. Nous proposons donc de choisir pour assiette les revenus du capital des ménages (comme les actuelles contributions sociales sur le capital, qui seraient *de facto* relevées progressivement) en y incluant les loyers fictifs des propriétaires. Comme nous le discutons un peu plus loin, intégrer les loyers fictifs dans l'assiette des revenus du capital n'est pas seulement logique : c'est une pratique habituelle. Comme toute innovation fiscale, la CPG pourra en effrayer certains, qui prendront donc tous les prétextes pour jeter le bébé avec l'eau du bain. Il est probable que l'évolution prendra aussi longtemps que la CSG en son temps. Mais, à terme, cela nous semble être la seule voie permettant d'avoir un système fiscal reposant de façon équilibrée sur le travail et le capital.

À terme, nous pensons qu'il faudra pousser l'élargissement de l'assiette des cotisations jusqu'à absorber purement et simplement ces cotisations au sein de notre nouvel impôt sur le revenu, à assiette large incluant les loyers fictifs. Concrètement, les employeurs continueraient à payer formellement ces cotisations patronales famille et maladie, mais ces cotisations seraient ensuite reversées aux salariés sous la forme d'un crédit et incluses dans la base de l'impôt sur le revenu. Les taux de l'impôt sur le revenu seraient évidemment ajustés pour intégrer la masse totale des cotisations à remplacer. Cette solution a l'avantage d'intégrer définitivement les cotisations au sein du nouvel IR. Avec, pour conséquence, d'élargir l'assiette des cotisations maladie et famille non seulement aux revenus du capital, mais aussi aux revenus de remplacement, ce qui paraît naturel, dans une logique de prestations universelles. C'est l'aboutissement logique de notre réforme,

POUR UNE RÉVOLUTION FISCALE

LE PROFIL ACTUEL DES DIFFÉRENTS TYPES DE COTISATIONS SOCIALES



Lecture : le graphique montre le taux global d'imposition existant (incluant tous les prélèvements) et sa décomposition par groupes de revenus au sein de la population des 18-65 ans travaillant à au moins 80 % du plein-temps. Dans ce graphique, on décompose les cotisations sociales entre les cotisations sociales retraite et chômage (dites contributives car elles ouvrent droit à des allocations proportionnelles aux contributions et ne sont pas de pures taxes) et les autres cotisations sociales (dites non contributives car étant de pures taxes).

Source : Voir www.revolution-fiscale.fr, annexe au chapitre 3.

dont, on l'aura compris, le mot d'ordre est d'asseoir les prélèvements sur le concept de revenu le plus large et le plus équitable possible.

Il n'est pas inutile d'ajouter, pour finir, que nous sommes tout à fait opposés à la TVA sociale, ce vieux serpent de mer sou-

PERSPECTIVES

vent brandi comme une solution au financement de la protection sociale. La TVA sociale est l'exemple même de la fausse bonne idée, selon laquelle nos impôts peuvent être repoussés sur l'étranger, puisque les importations sont soumises à la TVA, alors que les exportations ne le sont pas, du fait de l'application du principe de destination. Tout ceci est une vue de l'esprit : l'assiette de la TVA, c'est la consommation, mais comme tout impôt, la TVA pèse *in fine* sur les facteurs, c'est-à-dire soit sur le capital, soit sur le travail, sources de toute richesse. Or la TVA, comme tous les impôts sur la consommation, est franchement régressive, comme nous l'avons vu dans le premier chapitre.

Les Français, d'ailleurs, ne sont pas dupes : quand on leur demande quels sont les meilleurs moyens d'augmenter le pouvoir d'achat, ils citent toujours en premier la baisse de la TVA. Les solutions que nous proposons pour élargir l'assiette des cotisations sociales, que ce soit la CPG ou l'intégration pure et simple au nouvel impôt sur le revenu (qui sont toutes deux fondées sur un élargissement vers une assiette progressive), sont donc fondamentalement plus astucieuses et plus justes que la très régressive TVA sociale.

Fiscalité du patrimoine : l'ISF, un impôt d'avenir

L'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) fait, depuis sa création par la gauche en 1981 sous le nom d'impôt sur les grandes fortunes (IGF), l'objet de vifs débats. C'est le catalyseur habituel de grands affrontements idéologiques entre la droite et la gauche, qui donnent lieu à des altercations le plus souvent stériles. L'IGF, supprimé par la droite en 1986, a été rétabli comme impôt de solidarité sur la fortune par la gauche en 1989 ; les effets de l'ISF ont été plafonnés, puis on a instauré un plafon-

POUR UNE RÉVOLUTION FISCALE

nement du plafonnement. Dernièrement, l'ISF a été sérieusement rabeté par l'instauration du bouclier fiscal. On parle désormais de remplacer purement et simplement l'ISF par une augmentation des impôts sur les revenus du capital. Que faut-il en penser ?

À notre avis, le bouclier fiscal, censé plafonner l'imposition totale à 50 % des revenus, n'a pas de justification économique. Pis encore, son principe même est absurde, et ce pour deux raisons très simples. Tout d'abord, le bouclier fiscal n'inclut que l'impôt sur le revenu (IRPP et CSG), la taxe foncière et l'ISF, qui ne sont qu'une maigre partie des impôts. Comme nous l'avons vu au premier chapitre, le taux global moyen d'imposition des revenus est de 49 %. Il est donc inévitable qu'une grande partie de la population paie au moins 50 % de son revenu en impôts, sauf à souhaiter une parfaite proportionnalité du système fiscal. Première injustice du bouclier : les Français qui paient effectivement 50 % de leur revenu en impôts, c'est-à-dire les classes moyennes, sont bien plus nombreux et bien moins fortunés que les bénéficiaires du bouclier fiscal. La seconde absurdité tient au fait que le revenu pris en compte pour le bouclier est le revenu fiscal, qui est un concept absolument bâtard et, dans tous les cas, nettement inférieur au revenu économique réel pour les hauts revenus ainsi que nous l'avons vu. Ce qui est la source d'une seconde injustice : en pratique, les contribuables qui bénéficient du bouclier fiscal font massivement partie des 0,1 % des contribuables les plus riches, alors même que le taux effectif d'imposition de ce groupe est déjà inférieur à 50 % !

Le destin du bouclier est donc clair : il faut s'en débarrasser de toute urgence. Mais *quid* de l'ISF ? Comme nous l'avons vu, notre réforme de l'impôt sur le revenu s'efforce de rétablir l'équité entre la taxation des revenus du capital et celle des revenus du travail en augmentant sensiblement l'imposition des revenus du capital dans le centile supérieur de la distribution. Faut-il alors conserver un impôt progressif sur la fortune comme l'ISF ? Nous le pensons pour plusieurs raisons. D'abord, il serait économique-

PERSPECTIVES

ment insensé, en ces temps de très grande prospérité des patrimoines (notamment des plus élevés) et de stagnation des revenus, de supprimer un tel impôt. La priorité absolue de la politique fiscale doit être d'alléger les prélèvements pesant sur les revenus du travail, et certainement pas de réduire la fiscalité du patrimoine.

Ensuite, comme nous l'avons vu au premier chapitre, les rendements du capital sont très hétérogènes, dans le temps et entre les personnes, pour des raisons à la fois endogènes et exogènes au système fiscal, ce qui a pour conséquence fondamentale que l'impôt sur le revenu ne peut jamais être un substitut parfait de l'impôt sur la fortune. Ainsi, des personnes très fortunées peuvent avoir de faibles rendements sur leurs placements et donc de petits revenus du patrimoine, car leur patrimoine est placé dans des actifs à faibles rendements (placements fonciers passifs par exemple). Mais les gros patrimoines peuvent également avoir intérêt à se structurer de manière à ne produire que peu de revenus du capital imposables. Un exemple frappant et d'actualité est le cas de Liliane Bettencourt, la personne la plus fortunée de France, qui limite considérablement ses impôts en ne se versant pas directement les dividendes de ses actions L'Oréal, mais en les laissant au contraire s'accumuler sous forme de plus-values latentes et non imposables dans une société-écran, Clymène¹. Au regard de sa véritable richesse, les revenus imposables de Liliane Bettencourt sont donc ridiculement faibles, ce qui montre bien que les revenus du capital sont une notion éminemment manipulable.

Dans tous ces cas, il est souhaitable d'atteindre la richesse, qui constitue clairement un indice de capacité contributive, directement avec un impôt sur la fortune, en sus de l'impôt sur le

1. Les héritiers de Liliane Bettencourt ne paieront d'ailleurs jamais l'impôt sur ces plus-values latentes qui peuvent donc échapper entièrement à l'impôt sur le revenu. Pour éliminer ces possibilités d'évitement d'impôts, il faudrait imposer les plus-values latentes au barème de l'impôt sur le revenu lors des successions ou des donations.

POUR UNE RÉVOLUTION FISCALE

revenu. Taxer les fortunes qui végètent dans des placements inefficaces est un moyen indirect d'améliorer l'allocation du capital et de favoriser les placements dans des entreprises plus productives et génératrices de croissance. Taxer les fortunes qui dissimulent leurs revenus du capital est un moyen de lutter contre l'évitement fiscal et de restaurer l'égalité du travail et du capital devant l'impôt.

De la même façon que nous avons proposé un impôt progressif sur l'ensemble des revenus, nous pensons qu'un impôt progressif sur l'ensemble du patrimoine, comme l'ISF, est l'impôt sur le patrimoine le plus rationnel et le plus équitable. En France pourtant, l'ISF ne rapporte que 4 milliards d'euros par an, soit seulement un quart des recettes de la taxe foncière, le vieil impôt historique sur le patrimoine foncier. Or la taxe foncière est loin d'être une panacée. Elle repose sur des valeurs cadastrales de 1970 qui ne reflètent absolument plus les valeurs de marché actuelles. Par ailleurs, la taxe foncière ne prend pas en compte les dettes et frappe donc aussi lourdement les propriétaires que les accédants. C'est une injustice : les propriétaires ont une plus grande capacité contributive que les accédants qui doivent consacrer une part non négligeable de leur budget au paiement d'intérêts sur leur emprunt immobilier. L'ISF n'a pas tous les défauts de la taxe foncière : il est basé sur les valeurs de marché et taxe le patrimoine net de tous les emprunts. C'est indéniablement un impôt plus juste.

La plupart des adversaires de l'ISF se gargarisent du fait qu'un certain nombre de pays européens ont aboli leur impôt progressif sur la fortune. Ceci est vrai de l'Espagne (en 2008) ou encore de l'Allemagne (en 1997). Mais, dans ces deux cas, le patrimoine foncier était estimé à une valeur cadastrale ancienne et donc arbitraire, ce qui créait des injustices et alimentait la révolte fiscale. L'ISF français n'a pas ces défauts. Et il faut au contraire capitaliser sur ce grand avantage de l'ISF français d'être assis sur des valeurs de marché. Par la même occasion, notons qu'il serait également souhaitable d'adapter les bases de la taxe

PERSPECTIVES

foncière aux valeurs de marché. Nous avons conscience des difficultés administratives inhérentes à l'imposition globale du patrimoine : certains actifs, comme les biens professionnels et les entreprises non cotées en bourse ou encore les œuvres d'art, sont difficiles à évaluer. Certains contribuables possèdent des patrimoines non liquides sans pour autant avoir des revenus permettant d'acquitter l'impôt (l'exemple classique de la vieille maison de famille ou de l'agriculteur de l'île de Ré). Exempter ces biens est précisément la mauvaise solution, à la fois en termes d'équité mais aussi d'efficacité, car ces exemptions ouvrent un boulevard à l'évitement fiscal et risquent à long terme de détruire l'impôt sur la fortune¹. La bonne solution, comme toujours, est d'essayer de mesurer le patrimoine le plus précisément possible pour coller au plus près à la richesse réelle. Le problème de l'imposition des patrimoines non liquides n'est d'ailleurs pas insoluble. Nos estimations montrent qu'en supprimant toutes les niches de l'ISF, on peut conserver les mêmes recettes tout en augmentant le seuil minimal d'imposition de 790 000 euros aujourd'hui à 1,5 million d'euros, et ainsi ne toucher que le centile supérieur des personnes les plus fortunées. À ce niveau d'imposition, les problèmes de liquidité deviennent extrêmement rares. D'autres simulations et voies de réforme possibles sont données sur www.revolution-fiscale.fr.

1. Facundo Alvaredo et Emmanuel Saez, dans « Income and Wealth Concentration in Spain in a Historical and Fiscal Perspective », *Journal of the European Economic Association*, vol. 7, 2009, analysent l'effet délétère de l'exemption des biens professionnels en 2004 de l'impôt sur la fortune espagnol, qui n'est sans doute pas étranger à l'abolition complète de l'impôt quelques années plus tard, en 2008.

L'équation budgétaire de 2012 : comment gagner des milliards ?

L'un des principaux messages de ce livre est que les impôts ne doivent être ni réduits ni augmentés massivement : la priorité est bien plutôt de les remettre à plat, de les refonder, de mieux les répartir. C'est pourquoi la révolution fiscale que nous proposons ne rapporte aucune recette supplémentaire : par construction, les baisses et hausses d'impôt proposées (en gros, au-dessous et au-dessus de 8 000 euros de revenu brut mensuel) s'équilibrent parfaitement. La France fait néanmoins face à des déficits publics importants, et la question des hausses d'impôts se posera probablement dans les débats publics à venir.

Il est possible d'ajuster le barème. Chaque point d'imposition supplémentaire rapporte 12 milliards d'euros. Le site www.revolution-fiscale.fr permet de cibler très précisément les groupes de revenus sur lesquels on souhaite faire porter l'ajustement fiscal. Il est probable que le simulateur sera utilisé dans cette perspective d'ici à 2012. Qu'il nous soit néanmoins permis d'indiquer notre point de vue sur cette question des hausses d'impôt jugées « inévitables ».

Tout d'abord, il nous semble tout à fait prématuré de dire quel sera l'état précis des finances publiques en 2012. Beaucoup de choses dépendront de la conjoncture, qui a un énorme effet sur les recettes. C'est d'ailleurs l'effondrement des recettes qui a causé l'accroissement des déficits – les dépenses n'ont pas augmenté structurellement du fait de la crise. Il n'y a donc pas de raison pour que le taux global d'imposition soit appelé à augmenter fortement et durablement à la suite de la crise. Ensuite, nous faisons partie de ceux qui pensent que la politique monétaire doit jouer pleinement son rôle pour aider les États à sortir de cette crise, en particulier en maintenant les taux d'intérêts à de bas niveaux.

PERSPECTIVES

Si néanmoins il apparaît inévitable de trouver des recettes supplémentaires, alors il nous semble que la meilleure réserve fiscale où puiser est celle constituée par les revenus économiques qui échappent actuellement à la base CSG de notre nouvel impôt sur le revenu. Comme nous l'avons montré, alors que la quasi-totalité des revenus du travail sont inclus dans la base CSG, moins de la moitié des revenus du capital sont touchés. Élargir l'assiette des revenus du capital nous paraît donc la meilleure option. Comme nous l'avons vu, deux grandes catégories de revenus du capital échappent à l'impôt sur le revenu.

Premièrement, les propriétaires disposent effectivement d'un loyer gratuit, qui constitue un revenu en nature mais bien réel, et qui avantage donc les propriétaires par rapport aux locataires. La solution économique la plus rationnelle serait donc d'inclure dans la base fiscale les loyers « fictifs » des propriétaires (nets des intérêts d'emprunts pour les propriétaires accédants). Ces loyers « fictifs » étaient inclus dans la base de l'impôt sur le revenu jusqu'en 1964 et demeurent inclus dans la base fiscale de l'impôt sur le revenu d'un certain nombre de pays européens comme la Suisse, le Luxembourg, la Belgique ou l'Italie¹. Cet élargissement de la base fiscale, de 90 milliards, rapporterait 15 milliards de recettes supplémentaires avec notre nouvel impôt si le même barème est maintenu – et permettrait de réduire substantiellement les taux d'imposition (notamment sur les revenus du travail) si l'objectif était de maintenir les recettes constantes. Bien sûr, cet élargissement ne pourrait se faire que progressivement et avec des dérogations pour les propriétaires pauvres à faibles revenus². Un avantage supplémentaire de cette politique

1. Voir l'International Bureau of Fiscal Documentation, *European Tax Handbook*, Amsterdam, 2010.

2. Par exemple, en Suisse, les revenus fonciers fictifs sont limités à 20 % du revenu total pour éviter d'imposer trop lourdement les propriétaires avec de faibles revenus (hors loyer fictif).

POUR UNE RÉVOLUTION FISCALE

est que cela pousserait les propriétaires à mettre leurs logements vacants sur le marché. Actuellement, un propriétaire qui conserve pour lui-même ou ses enfants l'usage d'un appartement vide paie moins d'impôts que celui qui décide de le louer ! Vu les difficultés actuelles d'accès au logement pour le plus grand nombre, cela n'a pas beaucoup de sens.

Deuxièmement, seuls à peu près la moitié des revenus du capital mobilier sont inclus dans la base CSG, à cause de la multiplication de produits financiers défiscalisés. Ainsi, comme nous l'avons vu, à peu près 100 milliards de revenus financiers ne sont pas inclus dans la base CSG. Élargir notre base fiscale à ces 100 milliards rapporterait 35 milliards supplémentaires. Cet élargissement ne pourra pas se faire du jour au lendemain, mais nous pensons qu'il faut s'engager dans cette direction à la fois pour des raisons d'équité (tous les revenus doivent être taxés de la même façon) et d'efficacité (exempter certaines catégories accroît les possibilités d'évasion qui grèvent la base fiscale). Des simulations détaillées sont disponibles sur www.revolution-fiscale.fr.

En attendant l'Europe...

Notre réforme de l'impôt sur le revenu, ainsi que les pistes que nous avons évoquées pour la protection sociale, les transferts ou l'imposition du patrimoine, ont été entièrement conçues pour pouvoir s'appliquer dès maintenant. Elles ne nécessitent pas la mise en place préalable d'une coordination fiscale européenne. Nos propositions sont par ailleurs compatibles avec le droit communautaire et ne nous exposent pas à des risques de sanctions ou d'avis contraires de la part de Bruxelles.

Néanmoins, l'économie française est étroitement liée à celle des autres membres de l'Union européenne. Nous parta-

PERSPECTIVES

geons la même monnaie, le travail et le capital circulent librement et abondamment à travers nos frontières, comme le font les marchandises, et nous sommes tous d'inséparables partenaires commerciaux. À long terme, le champ des possibles en matière fiscale dépend donc radicalement de notre volonté de coordonner ou non nos politiques d'imposition. Nous pouvons à plusieurs mettre en place des politiques fiscales que nous ne pourrions pas nous permettre en l'absence d'un minimum de coordination. Une des contraintes les plus évidentes, en l'absence de coordination, tient au risque migratoire, du fait de la libre circulation des entreprises, des capitaux, et des personnes. Pour les entreprises, l'exemple canonique de comportements de « passer clandestin » est donné par l'Irlande, qui a attiré d'importants investissements directs étrangers, qui a vu s'implanter des filiales de grands groupes – notamment dans le domaine des hautes technologies – et qui a dopé sa croissance avec un taux très faible d'imposition des profits des sociétés (12,5 %), avant de voir sa fortune se retourner avec la crise de 2008. Pour les capitaux mobiliers, la Suisse et les petits paradis fiscaux comme le Lichtenstein attirent les comptes en banque de personnes fortunées qui veulent fuir (en toute illégalité) les charges fiscales plus lourdes de leur pays. Enfin, plusieurs pays, comme le Danemark ou l'Espagne, ont mis en place récemment des régimes fiscaux avantageux pour les travailleurs immigrés hautement qualifiés et à salaires élevés. Ces régimes spéciaux ont été efficaces pour attirer, par exemple, les meilleurs footballeurs¹, mais l'effet général pour l'ensemble des travailleurs qualifiés, sans doute moins mobiles, reste plus difficile à estimer. Contentons-nous de noter que, si les effets sur les footballeurs peuvent légitimement

1. Voir Henrik Kleven, Camille Landais et Emmanuel Saez, « Taxation and International Mobility of Superstars: Evidence from the European Football Market », *NBER Working Paper*, n° 16545, 2010.

POUR UNE RÉVOLUTION FISCALE

être considérés comme une borne supérieure, alors l'effet général des différentiels d'imposition sur les migrations de travailleurs qualifiés est sans nul doute bien inférieur aux idées qui circulent dans l'imaginaire populaire. C'est malheureusement sur de tels préjugés que sont souvent décidées les politiques fiscales.

Du point de vue d'un seul pays, un impôt faiblement progressif, ou des dérogations pour les nouvelles entreprises, ou pour les immigrés à hauts revenus, peut s'avérer gagnant, même si les réponses en termes de migration sont relativement faibles. Au sein de l'Europe, en revanche, tout ceci est un jeu à somme nulle. Les gains se font nécessairement au détriment des voisins. Collectivement, l'Europe sort donc perdante de ce jeu égoïste de concurrence fiscale, qui contraint la capacité redistributive des États en dessous du niveau optimal. La solution de long terme pour préserver un impôt progressif passe donc par la coordination à l'échelle européenne. Et cette coordination doit jouer à plusieurs niveaux.

Tout d'abord, il faut jeter immédiatement les bases d'une harmonisation de l'impôt sur les sociétés au niveau européen. Si les entreprises multinationales peuvent facilement manipuler leurs comptes internes pour choisir presque librement dans quel pays déclarer leurs profits, il est aussi absurde d'avoir vingt-sept impôts sur les sociétés en Europe que d'avoir un impôt sur le revenu spécifique à chaque arrondissement parisien. Le principe d'un tel impôt sur les sociétés au niveau européen est simple, dès lors que l'on comprend que l'impôt sur les sociétés est essentiellement un précompte : c'est un prélèvement sur les profits à la source, mais qu'il est légitime de recréditer aux personnes quand les profits sont finalement distribués et peuvent donc être taxés par l'impôt sur le revenu. Ceci repose néanmoins sur deux conditions : premièrement, que l'impôt sur les sociétés ne soit pas fraudé par les entreprises (auquel cas on recréditerait aux individus un impôt qui n'aurait pas été payé) et, deuxièmement, que

PERSPECTIVES

l'impôt sur les sociétés soit le même, que l'entreprise soit grande ou petite, française ou irlandaise¹.

C'est sur ce modèle intégré de précompte/crédit d'impôt, entre impôt sur les sociétés et impôt sur les personnes, qu'ont fonctionné la plupart des pays européens pendant longtemps. Mais la croissance rapide des flux de capitaux internationaux a finalement eu la peau de ce vieux système, car les différents États ont toujours été réticents à accorder des crédits d'impôts pour les dividendes versés par des sociétés étrangères et perçus par les nationaux : cela revient en effet pour les États à rembourser des crédits sur un impôt sur les sociétés qu'ils n'ont pas encaissé. Une telle discrimination à l'encontre des dividendes étrangers a été jugée contraire à la réglementation européenne, ce qui a forcé les États à se débarrasser de leurs mécanismes de crédits d'impôts sur les dividendes².

À notre sens, la solution au problème de l'IS est double. Premièrement, il faut évoluer vers une harmonisation du prélèvement de l'impôt sur les sociétés, à la fois en termes de taux et d'assiette, et faire *in fine* de cet impôt un impôt européen. Deuxièmement, il est nécessaire de rétablir l'intégration de l'impôt sur les sociétés au sein de l'imposition sur les revenus par la restauration du système de crédits d'impôts, ouverts non plus seulement aux dividendes nationaux mais aussi aux dividendes étrangers. Cette intégration sera rendue plus facile par la nature européenne de cet IS, qui permettra une juste répartition du précompte entre les différents pays.

Le deuxième impératif dans l'agenda fiscal européen est la mise en place d'un code minimal de bonne conduite

1. Actuellement, le taux effectif moyen d'IS est inférieur à 20 % et passe de 28 % pour les entreprises de moins de 20 salariés à 12 % pour celles de plus de 2 000 salariés. Voir le rapport du conseil des prélèvements obligatoires, « Les prélèvements obligatoires des entreprises », 2009, p. 159-160.

2. Arrêt Manninen de la Cour de justice des communautés européennes en date du 7 septembre 2004.

POUR UNE RÉVOLUTION FISCALE

contraignant la création de régimes préférentiels pour les travailleurs immigrés à hauts revenus. En amont, il faudra évidemment que l'Europe se donne les moyens de mesurer les flux migratoires par niveau de revenus/patrimoine afin d'évaluer sérieusement le rôle de la fiscalité dans ces flux. L'évaluation doit prendre le pas sur les préjugés dans cette question importante.

Enfin, il faut continuer la lutte contre la fraude fiscale encouragée par les paradis fiscaux qui siphonnent les placements financiers des Européens fortunés. C'est une lutte à laquelle tous les grands pays ont intérêt à participer. La coordination des grands pays est cruciale pour peser sur les paradis fiscaux et pour exiger la transparence et l'échange d'informations sur les revenus. Comme nous l'avons vu tout au long de ce livre, c'est un impératif pour avoir un impôt juste et efficace.

CONCLUSION

Faire la révolution fiscale

Pour les chercheurs que nous sommes, ce livre témoigne d'une démarche inhabituelle. Il s'agit d'un livre d'intervention publique, tourné à la fois vers l'analyse et vers l'action. Nous sommes conscients qu'en formulant des propositions concrètes, nous prenons des risques et nous nous exposons aux critiques – elles ne manqueront pas. Il est plus confortable (et sans doute plus conforme à nos goûts) d'écrire pour nos pairs des articles économétriques sur l'élasticité de l'offre de travail, ou des sommes de mille pages sur l'histoire des revenus et des patrimoines à travers les siècles et les pays, ou bien encore de démontrer des théorèmes mathématiques sur la théorie de la fiscalité optimale.

Nous ne prétendons évidemment pas que nos propositions sont parfaites. Comme les problèmes de l'économie réelle, les recherches disponibles évoluent en permanence, et notre propre pensée sur ces questions est appelée à changer elle aussi. C'est bien pour cela que nous donnons à tous les moyens de modifier nos propositions, et à nous-mêmes de les mettre à jour sur le site www.revolution-fiscale.fr. Néanmoins, si nous avons voulu fixer un cadre et faire une proposition détaillée à l'intérieur de ce cadre, c'est parce qu'il nous semble aujourd'hui indispensable de contraindre les responsables politiques à prendre des engagements

POUR UNE RÉVOLUTION FISCALE

précis sur la fiscalité. L'expérience des dernières décennies montre que, sans engagement précis avant les campagnes électorales, il ne se passe rien de décisif après les élections.

Les propositions de ce livre sont-elles taillées pour la gauche ou pour la droite ? La gauche est historiquement le camp politique qui porte les préoccupations citoyennes sur les inégalités de revenus et sur la répartition des fruits de la croissance. Mettre au grand jour et au cœur du débat la question des inégalités de revenus et de patrimoines, et celle, connexe, de la répartition des impôts par classe de revenu et de fortune, est donc marqué à gauche. Mais, pour nous, le conflit politique n'est pas une guerre de religion. Il arrive à la gauche de faire des erreurs (à peine moins souvent qu'à la droite) et, surtout, il lui arrive de ne rien faire du tout. L'un de nous écrivait il y a près de dix ans : « La gauche ne doit pas laisser l'impôt sur le revenu dépérir lentement, faute de l'avoir réformé à temps¹. » Cette mise en garde est malheureusement encore plus vraie aujourd'hui, et c'est la responsabilité de tous, à droite comme à gauche, d'y répondre. Nous espérons donc que nos propositions et analyses pourront être utiles à tout l'échiquier politique et, par-dessus tout, à la démocratie.

Et maintenant, place au débat ! Rendez-vous sur www.revolution-fiscale.fr.

1. Thomas Piketty, « Refonder l'impôt sur le revenu », *Le Monde*, 13 mars 2002.

Table des matières

| | |
|---|----|
| Introduction | |
| Rompre avec l'inertie fiscale | 7 |
| Équité, progressivité, démocratie | 8 |
| www.revolution-fiscale.fr | 10 |
| Mode d'emploi du livre et du site Internet | 12 |
| Chapitre premier | |
| Revenus et impôts en France | 17 |
| Un revenu moyen de 33 000 euros par an et par adulte | 18 |
| Le patrimoine : près de six années de revenu | 21 |
| Revenus du travail <i>versus</i> revenus du capital : | |
| 75 %-25 % | 28 |
| La pyramide des revenus : les riches ne sont pas assez nombreux | 30 |
| Tout le monde paie des impôts élevés : | |
| un taux moyen d'imposition de 49 % | 34 |
| Personne ne paie les impôts à notre place | 36 |
| À quoi servent les impôts ? | 38 |
| Petit traité fiscal : les différents types d'impôts en France | 42 |
| Le système fiscal français est-il progressif ou régressif ? | 48 |
| Est-il grave que les riches paient moins d'impôts que les autres ? | 54 |

Chapitre 2

| | |
|--|-----------|
| Un impôt sur le revenu pour la France du XXI^e siècle | 57 |
| Comment fonctionne actuellement | |
| l'impôt sur le revenu | 58 |
| Déduire plus pour taxer moins ? | 60 |
| Quotient familial et quotient conjugal | 62 |
| Pour un impôt individuel : les femmes ne sont pas | |
| un revenu d'appoint | 65 |
| La progressivité en trompe-l'œil de l'IRPP | 68 |
| Quand les chômeurs sont plus imposés | |
| que les actionnaires... | 70 |
| La lente agonie de l'IRPP | 76 |
| « À revenu égal, impôt égal » : | |
| un nouvel impôt sur le revenu | 78 |
| Les travailleurs à bas salaires sont des contribuables, | |
| pas des assistés | 81 |
| « Assiettes percées » : ne pas reproduire | |
| les erreurs du passé | 83 |
| Un barème en taux effectif : savoir qui paie quoi . . . | 86 |
| Front Populaire contre Vichy | 87 |
| Rétablir un minimum de progressivité | 89 |
| Des hausses de pouvoir d'achat | |
| pour l'immense majorité | 91 |
| Affecter une partie des recettes à la protection sociale | 94 |
| La réforme proposée est-elle efficace ? | 96 |

Chapitre 3

| | |
|--|------------|
| Perspectives | 101 |
| Le prix d'un enfant : pour un nouveau quotient familial | 102 |
| Jeunes adultes : vers un revenu d'autonomie | 108 |
| Transferts sociaux : améliorer et simplifier le système | 110 |
| Réformer les cotisations sociales | 116 |
| Fiscalité du patrimoine : l'ISF, un impôt d'avenir . . . | 121 |

| | |
|--------------------------------------|-----|
| L'équation budgétaire de 2012 : | |
| comment gagner des milliards ? | 126 |
| En attendant l'Europe... .. | 128 |

Conclusion

| | |
|--|------------|
| Faire la révolution fiscale | 133 |
|--|------------|

Dans la même collection

Éric MAURIN
L'Égalité des possibles (2002)

Thérèse DELPECH
Politique du chaos (2002)

Olivier ROY
Les Illusions du 11 septembre (2002)

Jean-Paul FITOUSSI
La Règle et le Choix (2002)

Michael IGNATIEFF
Kaboul-Sarajevo (2002)

Daniel LINDENBERG
Le Rappel à l'ordre (2002)

Pierre-Michel MENGER
Portrait de l'artiste en travailleur (2003)

Hugues LAGRANGE
Demandes de sécurité (2003)

Xavier GAULLIER
Le Temps des retraites (2003)

Suzanne BERGER
Notre première mondialisation (2003)

Robert CASTEL
L'Insécurité sociale (2003)

Bruno TERTRAIS
La Guerre sans fin (2004)

Thierry PECH, Marc-Olivier PADIS
Les Multinationales du cœur (2004)

Pascal LAMY
La Démocratie-monde (2004)

Philippe ASKENAZY
Les Désordres du travail (2004)

François DUBET
L'École des chances (2004)

Éric MAURIN
Le Ghetto français (2004)

Julie ALLARD, Antoine GARAPON
Les Juges dans la mondialisation (2005)

François DUPUY
La Fatigue des élites (2005)

Patrick WEIL
La République et sa diversité (2005)

Jean PEYRELEVADE
Le Capitalisme total (2005)

Patrick HAENNI
L'Islam de marché (2005)

Marie DURU-BELLAT
L'Inflation scolaire (2006)

Jean-Louis MISSIKA
La Fin de la télévision (2006)

Daniel COHEN
Trois leçons sur la société post-industrielle
(2006)

Louis CHAUVEL
Les Classes moyennes à la dérive (2006)

François HÉRAN
Le Temps des immigrés (2007)

DOMINIQUE MÉDA, HÉLÈNE PÉRIVIER
Le Deuxième Âge de l'émancipation (2007)

Thomas PHILIPPON
Le Capitalisme d'héritiers (2007)

Youssef COURBAGE, Emmanuel TODD
Le Rendez-vous des civilisations (2007)

ROBERT CASTEL
La Discrimination négative (2007)

LAURENT DAVEZIES
La République et ses territoires (2008)

GÖSTA ESPING ANDERSEN
(avec Bruno Palier)
Trois Leçons sur l'État-providence (2008)

LOÏC BLONDIAUX
Le Nouvel Esprit de la démocratie (2008)

JEAN-PAUL FITOUSSI, ÉLOI LAURENT
La Nouvelle Écologie politique (2008)

CHRISTIAN BAUDELLOT, ROGER ESTABLET
L'Élitisme républicain (2009)

ÉRIC MAURIN
La Peur du déclassement (2009)

PATRICK PERETTI-WATTEL, JEAN-PAUL
MOATTI
Le Principe de prévention (2009)

ESTHER DUFLO
Le Développement humain
Lutter contre la pauvreté (I) (2010)

ESTHER DUFLO
La Politique de l'autonomie
Lutter contre la pauvreté (II) (2010)

FRANÇOIS DUBET
Les Places et les Chances
Repenser la justice sociale (2010)

DOMINIQUE CARDON
La Démocratie Internet
Promesses et limites (2010)

DOMINIQUE BOURG, KERRY WHITESIDE
Vers une démocratie écologique
Le citoyen, le savant et le politique (2010)

PATRICE FLICHY
Le Sacre de l'amateur (2010)

Le Seuil s'engage pour la protection de l'environnement

Ce livre a été imprimé chez un imprimeur labellisé Imprim'Vert, marque créée en partenariat avec l'Agence de l'Eau, l'ADEME (Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie) et l'UNIC (Union Nationale de l'Imprimerie et de la Communication).

La marque Imprim'Vert apporte trois garanties essentielles :

- la suppression totale de l'utilisation de produits toxiques ;
- la sécurisation des stockages de produits et de déchets dangereux ;
- la collecte et le traitement des produits dangereux.



RÉALISATION : NORD COMPO À VILLENEUVE-D'ASCQ
IMPRESSION : CORLET IMPRIMEUR S.A. À CONDÉ-SUR-NOIREAU
DÉPÔT LÉGAL : JANVIER 2011, N° 103941 ()
IMPRIMÉ EN FRANCE

