

RENDRE NOTRE IMPOSITION DES REVENUS PLUS CLAIRE, PLUS SIMPLE ET PLUS JUSTE

[Pierre-Alain Muet](#)

Fondation Seligmann | « [Après-demain](#) »

2014/1 N ° 29, NF | pages 6 à 8

ISSN 0003-7176

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-apres-demain-2014-1-page-6.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour Fondation Seligmann.

© Fondation Seligmann. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Pierre-Alain MUET

RENDRE NOTRE IMPOSITION DES REVENUS PLUS CLAIRE, PLUS SIMPLE ET PLUS JUSTE

Le projet de remise à plat de la fiscalité, lancé en décembre par le Premier ministre pour rendre l'impôt plus lisible et plus juste, fait écho au diagnostic porté depuis plus d'une décennie, notamment à gauche, sur la nécessité d'une réforme profonde de l'imposition des revenus.

En effet, à la différence des autres pays européens, la France dispose de deux impositions du revenu : un **impôt proportionnel** (CSG et CRDS), payé par tous les Français au taux de 8%, et un **impôt sur le revenu** (IR), qui s'est réduit comme une peau de chagrin avec la baisse continue des tranches supérieures de l'IR depuis 2002 et le mitage de son assiette par les niches fiscales. En 2010, l'IR représentait 3% du revenu national, la CSG 6%, la somme des deux étant un peu inférieure au poids moyen de l'impôt sur le revenu en Europe ou aux États-Unis (proche de 11%).

En outre, **l'inégalité de traitement entre les revenus du travail et l'abondance des niches fiscales**, utilisées principalement par les bénéficiaires de hauts revenus, **avaient conduit à un impôt devenu dégressif pour les revenus les plus élevés**. Avant la réforme de 2013, la tranche d'imposition la plus élevée (41% à l'époque) concernait certes de très hauts revenus, mais il s'agissait à plus de 80% de revenus salariaux puisque les hauts revenus du capital, bénéficiant des prélèvements libératoires (21% sur les dividendes, 24% sur les intérêts) ou forfaitaires (19% sur les plus-values), échappaient au barème. Et c'étaient les contribuables concernés par les tranches les plus élevées qui utilisaient massivement les niches pour réduire leur impôt. De ce fait, le taux effectif moyen d'imposition, qui pouvait dépasser 30% pour les cadres supérieurs ne percevant

que des salaires, était seulement de 25% pour les 1 000 contribuables les plus aisés et inférieur à 20% pour les 10 plus hauts revenus.

En imposant de la même façon les revenus du travail et du capital au barème de l'IR, en plafonnant les niches fiscales et en portant le taux marginal le plus élevé à 45%, **la loi de finances pour 2013** a réalisé une première réforme importante de l'impôt sur le revenu, corrigeant les injustices les plus criantes.

LA PERSPECTIVE D'UN IMPÔT CITOYEN ISSU DE LA FUSION IR-CSG

Après l'échec de 2001 visant à rendre la CSG progressive, a émergé à gauche la proposition de rapprocher, puis de fusionner, la CSG et l'IR pour **rendre notre imposition du revenu plus progressive** et comparable en taille à celle des autres grands pays européens. Un rapport d'information de l'Assemblée nationale réalisé par Didier Migaud en 2007 sur « *le prélèvement à la source et le rapprochement et la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG* », ainsi qu'une étude de la Fondation Jean-Jaurès éditée en 2010¹, suggéraient une démarche progressive de rapprochement puis de fusion à terme des deux impôts. Le même objectif final était proposé en 2011 dans l'ouvrage de Thomas Piketty, Camille Landais et Emmanuel Saez², mais à travers une « *nuit du 4 août* » par un « *Big bang fiscal* », consistant à absorber l'IR dans une CSG rendue progressive, pour obtenir d'emblée un impôt progressif individualisé avec une assiette large et non mitée.

C'est la démarche progressive qui a été retenue dans le projet du Parti socialiste de 2011 en avançant l'idée de « **la fusion progressive de l'impôt sur le revenu et de la CSG pour créer un impôt moderne prélevé à la source, plus adapté aux évolutions de carrière et plus progressif** [...] ». Le projet était attentif à ce qu'une fraction de l'impôt soit consacrée au financement de la sécurité sociale et préconisait une individualisation progressive du prélèvement « *pour ne pas pénaliser le travail des femmes et traiter plus équitablement les familles, afin qu'elles soient toutes aidées* ». L'engagement de campagne de François Hollande insistait sur la progressivité de la démarche en évoquant « *le rapprochement puis la fusion de l'impôt sur le revenu et la CSG dans le cadre d'un prélèvement progressif sur le revenu* », et il était prudent sur l'individualisation de l'impôt.

Rapprocher et *a fortiori* fusionner ces deux impôts en retenant le meilleur de chacun, **l'assiette large et non mitée de la CSG et la progressivité de l'IR**, ne peut être en effet réalisé qu'après avoir résolu pas à pas les nombreuses difficultés inhérentes à des impôts profondément différents. Plusieurs questions doivent notamment être tranchées :

1. le maintien d'un financement spécifique de la sécurité sociale. Il est certes un peu plus compliqué avec une CSG devenue progressive. Le Parlement devra voter la fraction de l'impôt global affectée à la sécurité sociale.

2. la CSG est individualisée, l'IR est familialisé par le biais du quotient familial - autre particularité française partagée avec le Luxembourg et le Portugal. La fusion conduit naturellement à individualiser l'IR sauf à appliquer le quotient conjugal à la CSG. Cette individualisation de l'impôt correspond mieux à la diversité des choix familiaux et des parcours de vie.

Par ailleurs, on peut séparer la question du quotient familial et celle du quotient conjugal. **Transformer le quotient familial en crédit d'impôt égal pour tous les enfants quel que soit le revenu des parents** (système existant en Allemagne, aux États-Unis, au Royaume-Uni...) assure une redistribution en faveur des familles modestes et prolonge en quelque sorte les plafonnements du quotient familial réalisés en 2013 et 2014, qui ont réduit un avantage bénéficiant principalement aux familles les plus aisées.

Reste la question du quotient conjugal. **Un impôt individualisé a le mérite d'être neutre vis-à-vis des choix familiaux**, alors que l'imposition commune au sein des ménages (quotient conjugal) exerce un effet négatif sur l'activité des femmes, dès lors qu'elle réduit le gain final lié à l'augmentation du salaire le plus faible du couple (majoritairement les femmes). L'individualisation de l'impôt est d'une certaine façon plus juste,

puisque dans le système actuel, entre deux couples de même revenu familial et qui payent donc le même montant d'impôt, celui dont l'un des conjoints ne travaille pas a un revenu horaire moyen double de celui où les deux conjoints travaillent.

Mais l'importance des transferts entre ménages qui en résulteraient implique de faire cette réforme dans un contexte budgétaire permettant une réduction globale du prélèvement sur les ménages. On peut également s'inspirer d'expériences étrangères qui conservent une imposition séparée, mais attribuent des abattements (Espagne, Japon, Italie) ou des crédits d'impôt (Belgique, Danemark) pour prendre en compte un conjoint sans ressources.

3. le terme fusion IR-CSG recouvre une unification qui englobe de nombreux prélèvements. Outre les différentes catégories de CSG, la prime pour l'emploi, le RSA et la contribution sur les hauts revenus, créée dans la loi de finances pour 2012, doivent également être pris en compte dans un impôt unifié.

SCÉNARIOS POSSIBLES

Si l'on écarte un *Big bang* à la Piketty, trois pistes sont possibles³.

La première, préconisée dans le rapport d'information de Didier Migaud de 2007 et l'étude de la Fondation Jean-Jaurès de 2010⁴, consiste en plusieurs étapes, **rapprochant l'assiette et le mode de prélèvement de l'IR de celui de la CSG**, au :

- **nettoyage des niches et passage au barème des revenus du capital** par la suppression des prélèvements libératoires et forfaitaires sur les revenus du capital (c'est la réforme réalisée en 2013) ;
- **prélèvement à la source de l'IR**, soit par l'application d'un taux individualisé progressif sur tous les revenus du ménage, soit par un barème applicable, notamment au revenu principal, avec dans tous les cas une correction dans la déclaration annuelle de revenus ;
- **transformation du quotient familial en crédit d'impôt par enfant**, ce qui a un impact redistributif en faveur des plus modestes ;
- **fusion de l'IR et de la CSG dans un impôt progressif individualisé** avec une disparition progressive de la *conjugalisation* ou le maintien d'un abattement.

La seconde démarche applique de nouvelles règles : **la progressivité. Tandis que la CSG monte en puissance progressivement, l'impôt sur le revenu diminue en parallèle pour, à terme, disparaître.** C'est en quelque sorte la méthode Piketty sans le côté « grand soir fiscal », où la suppression brutale du quotient conjugal ferait beaucoup de perdants. L'avantage est de partir

d'emblée d'un impôt à assiette large prélevé à la source et de faire disparaître la plupart des niches fiscales, l'inconvénient étant l'existence de deux impôts progressifs pendant la période de transition.

Dans un troisième scénario, proche du précédent, **le successeur de la CSG deviendrait un acompte de l'impôt fusionné**, cet acompte pouvant être rendu progressif.

Le premier scénario a l'avantage (ou l'inconvénient) d'être constitué d'étapes indépendantes qui ne préjugent pas immédiatement du point d'arrivée et dont la première étape, **le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu**, est déjà une réforme importante. De même, indépendamment des scénarios choisis, une première étape de la simplification de l'imposition des revenus peut être la fusion de la prime pour l'emploi et du RSA, préconisée par Christophe Sirugue.

Le prélèvement à la source permet d'ajuster (presque) immédiatement l'impôt payé à la situation du contribuable dans un contexte où les ruptures de trajectoires personnelles ou professionnelles sont fréquentes (chaque année 5 millions de foyers imposables subissent une variation importante de leurs revenus). Un impôt prélevé à la source est, par ailleurs, mieux accepté qu'un impôt prélevé sur rôle, et ce passage peut

favoriser une simplification de l'impôt si l'on ne conserve qu'un très petit nombre de niches dans la déclaration finale de revenus, qui n'est qu'un simple ajustement de l'impôt au(x) revenu(s) effectivement perçu(s).

Aucune de ces voies de réforme n'est facile, mais **une réforme est nécessaire** pour rendre notre impôt plus simple, plus clair, plus juste et mieux accepté.

Pierre-Alain Muet

Député PS du Rhône,

Vice-président de la commission des finances
de l'Assemblée nationale

1. Pierre-Alain Muet, *Un impôt citoyen pour une société plus juste*, Fondation Jean-Jaurès, 2010.

2. Camille Landais, Thomas Piketty et Emmanuel Saez, *Pour une révolution fiscale*, Seuil, 2011.

3. Elles sont notamment évoquées dans le rapport au Parlement sur les conditions de mise en œuvre d'une fusion progressive IR-CSG.

4. Pierre-Alain Muet, *op. cit.*