

Pour un impôt citoyen sur le revenu

Pierre-Alain Muet,

Article paru dans Alternatives économiques, décembre 2014, Numéro Hors série

La fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG pourrait permettre de créer un impôt plus juste et plus simple. Une telle réforme nécessite de résoudre auparavant nombre de difficultés.

A un moment où le mot « réforme structurelle » est devenu l'alpha et l'oméga de la pensée politique, il est une vraie réforme structurelle, oubliée en chemin qui était pourtant au coeur de la campagne de François Hollande : celle de l'imposition des revenus. Notre imposition des revenus est archaïque. L'impôt sur le revenu (IR) mis en place au cours de la Première guerre mondiale et profondément refondu à la Libération n'a fait l'objet d'aucune réforme importante depuis. Alors que dans la plupart des pays l'impôt est prélevé à la source, souvent individualisé, avec un crédit d'impôt par enfant, le nôtre est prélevé par voie de rôle (*), repose sur une familialisation anachronique (le quotient familial que nous sommes le seul pays à pratiquer avec le Luxembourg), et s'est réduit comme une peau de chagrin avec la baisse continue des tranches supérieures et le mitage de son assiette par les niches fiscales.

Par ailleurs, cette réduction continue du poids de l'IR est allée de pair avec la montée en charge de la Cotisation sociale généralisée (CSG) au point qu'en 2010 celle-ci représentait 6 % du PIB contre 3 % pour l'IR, la somme des deux étant un peu inférieure au poids moyen de l'impôt sur le revenu en Europe ou aux Etats-Unis (proche de 11 %). De fait, notre pays a deux impôts sur le revenu, mais le plus important des deux qui est payé par tous les Français – la CSG – n'est pas progressif.

Créer un impôt moderne

C'est de ce constat qu'est née la proposition d'une fusion progressive de l'impôt sur le revenu et de la CSG pour créer un impôt moderne prélevé à la source et qui assurerait une véritable progressivité de notre imposition des revenus. Cette proposition, qui figurait dans le projet socialiste de 2011 puis dans les engagements de campagne de François Hollande, était le fruit d'une longue réflexion menée au sein du parti socialiste. Elle avait été notamment développée dans un rapport d'information de l'Assemblée nationale de Didier Migaud publié en 2007 (1), puis dans une étude de la Fondation Jean-Jaurès en 2010 (2). Thomas Piketty, Camille Landais et Emmanuel Saez poursuivaient le même objectif dans leur ouvrage de 2011 (3), mais à travers une « nuit du 4 Août », c'est-à-dire 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.

En outre, l'inégalité de traitement entre les revenus du travail et du capital et l'abondance des niches fiscales utilisées principalement par les bénéficiaires de hauts revenus avaient conduit à un impôt sur le revenu régressif pour les revenus les plus élevés. Avant la réforme de 2013, 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 1000 contribuables les plus aisés et inférieur à 20 % pour les dix 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. Mais cette réforme n'a pas eu de suite. La fuite en avant dans l'accumulation de baisses de charge sur les entreprises a tout emporté sur son passage et avec elles l'un des engagements majeurs du candidat François Hollande. Pourtant, dans le contexte de récession que connaît notre pays, un rééquilibrage des 41 milliards d'allègements consentis aux entreprises pour en consacrer une partie à la réforme de l'impôt sur le revenu et le reste à une réduction moindre des dépenses sociales serait à la fois la politique pertinente pour retrouver rapidement la croissance et rester fidèle à nos engagements de 2012.

Lever les obstacles

Cependant, 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 réalisé qu'après avoir résolu pas à pas les nombreuses difficultés inhérentes à des impôts profondément différents. Plusieurs questions doivent notamment être tranchées. Premièrement, celle du maintien d'un financement spécifique de la sécurité sociale : il est certes un peu plus compliqué avec une CSG devenue progressive, puisque le Parlement devra voter la fraction de l'impôt global affecté à la sécurité sociale. Deuxièmement, tandis que la CSG est individualisée, l'IR est familialisé par le biais du quotient familial. La fusion conduit naturellement à individualiser à terme l'IR. 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 de 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, Etats-Unis, Royaume-Uni...) assure une redistribution en faveur des familles modestes et prolonge en quelque sorte le plafonnement du quotient familial réalisé en 2013 et 2014, qui a 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 (le quotient conjugal) exerce un effet négatif sur l'activité du conjoint ayant le revenu le plus faible (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 une rémunération moyenne par heure travaillée double de celle où les 2 conjoints travaillent.

Mais l'importance des transferts entre Ménages qui en résulte implique de faire cette réforme dans un contexte 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.

Troisième point, la fusion IR-CSG se traduit en pratique par une unification englobant de nombreux prélèvements. Outre les différentes catégories de CSG, la Prime pour l'Emploi (PPE), le Revenu de solidarité active (RSA) et la contribution sur les hauts revenus créée dans la Loi de finances 2012 doivent également être prises en compte dans un impôt unifié.

Prélever à la source

Dernière question d'importance, la CSG est prélevée à la source et il est souhaitable que l'impôt futur le soit également. Le prélèvement à la source a en effet l'avantage 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 en effet une variation importante de leur revenu. Un impôt prélevé à la source est par ailleurs mieux accepté qu'un impôt prélevé par voie de 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 revenu, qui ne devient dès lors plus qu'un simple ajustement de l'impôt au revenu effectivement perçu.

Si l'on écarte un big-bang à la Piketty, deux pistes sont possibles. La première consiste à transformer l'IR pour en rapprocher l'assiette (par la suppression des niches) et le mode de prélèvement (par le prélèvement à la source) de celui la CSG. La seconde consiste à

commencer par rendre la CSG progressive, avec un barème qui tient compte du revenu de référence, en conservant la déclaration d'impôt pour une régularisation en fonction du revenu global.

Quelle que soit la démarche retenue, cette réforme est indispensable pour rendre notre impôt plus simple, plus clair, plus juste et mieux accepté.

- (1) « *Le prélèvement à la source de l'IR et le rapprochement puis la fusion de l'IR et de la CSG* », rapport d'information n°3779 disponible sur www.assemblee-nationale.fr/12/rap-info/i3779.asp
- (2) « *Un impôt citoyen pour une société plus juste* », Pierre-Alain Muet téléchargeable sur www.jean-jaures.org
- (3) *Pour une révolution fiscale : Un impôt sur le revenu pour le XXIe siècle*, éd. du Seuil.